



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

**TESIS DOCTORAL:**

# **Fundamentos Políticos de la Integración Económica**

**AUTOR: OWEN R. JOHN**  
**TUTOR: Dr. FREDDY VIVAS GALLARDO**

**Índice I**

**Acrónimos III**

**Preliminares IX**

**INTRODUCCION 1**

**CAPITULO I. LAS RELACIONES ENTRE LAS NACIONES. 21**

**1.1. La Razón de las Naciones. 22**

1.1.1. Enfoques 22

1.1.2. El Concepto de Nación y el papel del Estado 22

1.1.3. Formación de las Naciones, Unión e Identidad Grupal 24

1.1.4. Estado sin Nación y el Declinar del Estado-Nación 37

**1.2. La Integración Nacional y la Integración Internacional  
frente a las Ideologías de la Economía Política. 48**

**1.3. El Multilateralismo. 55**

**CAPITULO II. ASPECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION.**

**2.1. Introducción. (Antecedentes históricos). 68**

**2.2. Motivación, Objetivose Indicadores. 70**

**2.3. Formas y modalidades de la IntegraciónEconómica. 74**

**2.4. Los Instrumentos de la IntegraciónEconómica. 75**

**2.5. Requisitos y Mecanismos de la Integración. 77**

**2.6. Las Fases, Etapas o Grados de Integración.84**

2.6.1. Área de Intercambio Preferencial.	86
2.6.2 Zona de Libre Comercio.	89
2.6.3. Unión Aduanera.	90
2.6.4. Mercado Común.	92
2.6.5. El Mercado Único.	93
2.6.6. La Unión Económica.	94
2.6.7. La Unión Monetaria.	95
2.6.8. La Integración Económica Total (o Federalismo Económico, o Comunitarismo Económico).	96

## **2.7. Cuerpo Teórico de la Integración Económica. 97**

-II-

## **CAPITULO III. TEORIAS POLITICAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA. 105**

### **3.1. Introducción. 106**

3.1.1. Nexos entre la Economía y la Política.	109
3.1.2. Respuestas Políticas a la Naturaleza de la Economía.	113
3.1.3. Los Sistemas Políticos y los Sistemas Económicos.	117

### **3.2. Dimensiones y Objetivos Políticos de la Integración Económica. 121**

3.2.1. Objetivos de la Integración Económica.	122
3.2.2. La Integración Económica como fenómeno político.	124

3.2.3. La Dimensión Política de la Integración Económica. 125

### **3.3. Fundamentos Teóricos de la Integración en el Contexto de las Relaciones Internacionales. 129**

3.3.1. El Federalismo. 133

3.3.2. El Funcionalismo. 141

3.3.3. El Transaccionalismo. 154

3.3.4. El Realismo. 160

3.3.5. El Intergubernamentalismo. 180

3.3.6. El Institucionalismo y el Neoinstitucionalismo. 189

## **CAPITULO IV. LAS BASES POLITICO-JURIDICAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA. 205**

### **4.1. Introducción. 206**

4.1.1. El Derecho Natural como punto de partida. 208

- a. Doctrinas Modernas y Contemporáneas. 208
- b. El Derecho Natural y el Derecho Positivo. 211

4.1.2. El Derecho y la Integración Económica. 214

4.1.3. El Derecho Comunitario y el Derecho de la Integración. 221

### **4.2. La Soberanía y la Integración Económica. 226**

4.2.1. Conceptos de Soberanía. 226

- a. La Nueva Soberanía. 228
- b. La Soberanía Limitada. 232

4.2.2. Cuestionamiento al concepto de Soberanía. 233

- a. El planteamiento de Luigi Ferrajoli y el Constitucionalismo Global. 235
- b. La visión de David Held y la organización jurídica-política a nivel global. 238
  - b.1. El principio de autonomía y el derecho público democrático. 238

- b.2. La democracia cosmopolita. 241
- b.3. Crítica al planteamiento de Held.244

-III-

4.2.3. La crisis del Estado-Nación y los límites de la Soberanía.246

### **4.3. La Supranacionalidad y la Integración Económica. 24 9**

4.3.1. Antecedentes históricos y Conceptos. 249

4.3.2. Órganos y Elementos de la Supranacionalidad. 251

4.3.3. Tipos de Supranacionalidad.252

### **4.4. La Subsidiariedad y la Integración Económica. 256**

4.4.1. Aspectos generales. 256

4.4.2. Eptálogo de la Subsidiariedad. 258

4.4.3. Aplicación, Delimitación y Control de los Procesos  
de Integración Económica.260

### **4.5. La Democracia, La Sociedad Civil y la Integración. 262**

4.5.1. El Déficit democrático en los Procesos de Integración. 263

4.5.2. La Sociedad Civil y los Procesos de Integración. 267

## **CONCLUSIONES 272**

## **Anexos 290**

## **Bibliografía 297**

## Acrónimos

AC	Acuerdo de Complementación.
ACP	África, Caribe, Pacífico.
AEF	África Ecuatorial Francesa.
AIP	Área de Intercambio Preferencial.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALBA	Alternativa Bolivariana de las Américas.
ANZCERTA	Zona de Libre Comercio de Australia y Nueva Zelanda
AOF	África Occidental Francesa
APE	Armonización de Políticas Económicas
APEC	Cooperación Económica de Asia Pacífico
API	Acuerdo Preferencial de Intercambio
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AUE	Acta Única Europea
BENELUX	Unión Aduanera de Bélgica, Holanda y Luxemburgo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA	Área de Libre Comercio de Centro América
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CAN	Comunidad Andina
CARC	Comisión de Acuerdos Regionales de Comercio
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFTA	Área del Libre Comercio del Caribe
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CEO	ChiefExecutiveOfficer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CoE	Consejo Europeo
CoEc	Comunitarismo Económico
COMECON	Comunidad Económica Comunista
CPE	Coordinación de PolíticasEconómicas
CSD	Consejo Suramericano de Defensa
DIP	Derecho Internacional Público
EAU	Emiratos Árabes Unidos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EEE	Espacio Económico Europeo
EIE	Escuela Institucionalista Económica
EPI	Economía Política Internacional
FE	Federalismo Económico

FMI	Fondo Monetario Internacional
FPP	Fronteras de Posibilidades de Producción
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
G-3	Grupo de los Tres
G-7	Grupo de los Siete
G-8	Grupo de los Ocho
G-20	Grupo de los Veinte
I+D	Investigación y Desarrollo
ÍDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Integración Económica
IED	Inversión Extranjera Directa
IEF	Integración Económica Fronteriza
IET	Integración Económica Total
IFRI	Instituto Francés de Relaciones Internacionales
IP	Integración Política
MC	Mercado Común
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCE	Mercado Común Europeo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MU	Mercado Único
NAFTA	Área de Libre Comercio de América del Norte
NEI	Nueva Economía Institucional
NMF	Nación más Favorecida
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
NRI	Non ResidentIndian
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OEI	Orden Económico Internacional
OIG	Organización Intergubernamental
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PCH	Patrimonio Común de la Humanidad
PD	Países Desarrollados
PE	Parlamento Europeo
PED	Países en Desarrollo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIE	Proceso de Integración Económica
RAEL	Real Academia Española de la Lengua
RAU	Republica Árabe Unida
REI	Relaciones Económicas Internacionales
RI	Revolución Industrial
SDN	Sociedad de Naciones
SEC	Seguridad Económica Colectiva
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SLN	Supranacionalidad Limitada Normativa
SLO	Supranacionalidad Limitada Orgánica
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TEJ	Tribunal Europeo de Justicia

TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
TIE	Teoría de la Integración Económica
TL	Tratado de Lisboa
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
UEBL	Unión Económica Belga-Luxemburgo
UEc	Unión Económica
UF	Unión Francesa
UM	Unión Monetaria
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las NN.UU sobre Comercio y Desarrollo
UPE	Unión de Políticas Económicas
UEP	Unión Europea de Pagos
ZEE	Zonas Económicas Especiales
ZLC	Zona Libre de Comercio
ZPA	Zona de Preferencias Aduaneras



Hoy se entiende, dadas las evidencias empíricas, que la Integración trasciende lo económico; y sin dejar de ser estrictamente un acontecimiento enmarcado en la ciencia de Adam Smith, David Ricardo, John M. Keynes, entre otros, también es un fenómeno político, toda vez que las fuentes que alimentan el estudio de la Integración Económica proviene tanto del lado de las motivaciones económicas como del lado de las motivaciones políticas; luciendo a ratos como un fenómeno eminentemente político desde el momento en que todo el peso de su conformación recae en la voluntad política de los Estados-Nación.

La sociedad mundial en general, y la de América Latina en particular, se han ido acostumbrando a apreciar la fase comercialista como la verdadera Integración económica, porque además de ser de las primeras del proceso, son pocas las experiencias integracionistas que han alcanzado las ocho etapas hoy día conocidas. Los ejemplos más emblemáticos de la Integración Económica nos presentan tres fases que agrupan a ocho etapas para su consolidación. La primera de ellas, la *comercialista*, abarca tres etapas: comprendidas por las AIP, ZLC y UA, muy comunes en el ámbito de las relaciones multilaterales y particularmente las bilaterales; la segunda fase que consideramos *económica propiamente dicha*, comprendidas por los MC, MU, UE; por último una tercera fase que llamamos *político-económica* constituida por la UM y el CoEc o FE, o IET, que son etapas con apariencia de hechos económicos sólidos, pero que demandan de mayor voluntad política para su implementación, respecto a las anteriores. El proceso que enlaza estas ocho etapas está ligado a disciplinas concretas como el Desarrollo Económico, la Economía y Política Fiscales, la Economía y Política Monetaria, la Armonización de Políticas Macroeconómicas (Dinámica Económica), la Economía del Trabajo y, por supuesto, la Economía Internacional en sus vertientes de Comercio y Finanzas. No obstante ser la tercera fase fundamentalmente política, expresada en decisiones económicas relevantes, la primera y la segunda no pueden sustraerse de la voluntad política para su implementación.

En la fundamentación teórica de las Relaciones Internacionales se puede encontrar la base conceptual para alimentar una Teoría Política de la Integración Económica, tal es el caso del Realismo Político o Positivismo en las Relaciones Internacionales de Hans J. Morgenthau para encontrar que, a pesar de la situación predominante del Estado-Nación como actor principa-

El sistema Internacional y único con poder real de decisión, podría ser eventualmente superado a favor de procesos supranacionales de Integración Económica. Un diagnóstico situacional nos conduce a la previa revisión del proceso evolutivo de los principales experimentos del mundo actual, con sus éxitos y fracasos, particularmente la UE y algunos iniciados en la postguerra en ALC.

Existe una amplia literatura descriptiva sobre los distintos PIE pero igualmente dispersa y sin la coherencia de otras disciplinas, no así sobre la TIE, por lo que se requiere de la puntualización, organización y conducción de las ideas económicas, sociales y culturales y sobre todo políticas de la IE.

La presente tesis pretende encontrar suficientes elementos doctrinarios para demostrar que la IE conlleva una vocación e intención política que suponen al menos la decisión de dos Estados-Nación y que superadas las fases y etapas mencionadas debe arribar a la conformación de una Comunidad o Unión Política.

Los PIE ya se conciben como una nueva forma de interacción estatal en las REI junto con la cooperación, la concertación, la convergencia, la complementación, etc., y no como una simple nueva organización internacional, toda vez que la dinámica y evolución han generado una muy especial, forjada de forma diferente, cabalgando entre la Confederación y la Federación de los Estados-Nación participantes, orientados a la conformación de un sistema político original con elementos del constitucionalismo tradicional, con particularidades muy específicas como es el caso de la UE que, no obstante la no aprobación del proyecto de una Constitución y si la de un Tratado reformista como el Tratado de Lisboa, para algunos analistas representa un retroceso en el plano político, mientras para muchos es un alto en el camino para avanzar de manera más lenta pero más firme y segura. Lo cierto es que el giro político de todo PIE demanda un espacio público integrado maduro, sólido y eficaz apuntalado por una ciudadanía única e integrada.

## **1. Marco Teórico.**

La presente investigación parte de un marco teórico conformado **en un primer plano** por los Tratados constitutivos o fundacionales de distintos PIE, habida cuenta que la Integración Económica es una categoría importantísima de las RRII en general y de las REI en particular, donde el Estado –Nación es el actor fundamental. Basado en este papel del Estado apelamos a las distintas formas de relaciones entre las naciones, sus estructuras

territoriales las mutaciones del mismo, las diferencias estructurales entre el Estado como sistema y el sistema internacional, la tipología de los actores en los PIE. A ello se agrega el proyecto de Constitución de Europa, no obstante no haber sido aprobada, enmarcada en la proyección del constitucionalismo global, tan en boga hoy día. En este primer plano también incorporamos los basamentos ideológicos que han cobijado los PIE más avanzados dentro del paradigma renano, estructuralista o direccional y el paradigma anglosajón, comercialista y liberal, y que hoy día se encuentran presentes en la palestra de la integración europea expresados por concepciones que van desde el llamado “euroescepticismo” alimentado por el laborismo inglés, hasta los verdaderos integracionistas, sin dejar de mencionar los brotes neonacionalistas de Escocia, Cataluña, el País Vasco, Baviera, y el norte de Italia, entre otros.

En un **segundo plano** el marco teórico está conformado por la Integración Económica y los planteamientos políticos relacionados con el proceso europeo, el más emblemático del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Una reflexión teórica en este sentido nos remite, sin remontarnos a periodos más pretéritos, al periodo de entre las dos guerras mundiales, donde aparecieron las ideas *federalistas* y las primeras elaboraciones *funcionalistas*. Lo que pudiéramos llamar el “periodo clásico” de la teoría de la integración económica regional, identificada así por internacionalistas estadounidenses vinculados al *behaviorismo* que la produjeron comienza con la multiplicación de las llamadas comunidades europeas: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA; la Comunidad Económica Europea, CEE; y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, CEEA o Euratom, a partir de los años cincuenta del siglo XX. En este plano encontramos el *neofuncionalismo* tratando de explicar el surgimiento, los actores, la dinámica, las condiciones y el objetivo final de la Integración Económica; el *transnacionalismo* con sus revisiones; el *intergubernamentalismo* que, centrado en las acciones y las relaciones de poder entre los países miembros de un proceso de integración económica, cuestionaba al *neofuncionalismo*; la teoría de la fusión, aparecida a finales de los noventa del siglo pasado y que permite descubrir teorías de crecimiento y diferenciaciones estructurales de largo plazo donde encontramos la fusión de los instrumentos públicos de distintos niveles; en las postrimerías del siglo XX aparece el *constructivismo*. Con Ernst B. Haas y el neofuncionalismo están presentes en este segundo plano del marco teórico la aprehensible multidimensionalidad de la integración, y la complejidad de la dinámica. Hoy día, con una visión más flexible y amplia que en

los años cincuenta, se indican distintas orientaciones de las teorías en las ciencias sociales. Partiendo de ello tenemos claro que las teorías políticas de la integración económica ayudan a observar con mayor claridad, amplitud y profundidad, y a descubrir relaciones, procesos y tendencias. Las teorías planteadas son básicamente politológicas, contrastando con la Integración Económica objetiva y real que es un fenómeno complejo y multidisciplinario: político, jurídico, cultural, ambiental, militar, social y, por supuesto, económico. Sin embargo, tratamos de privilegiar la dimensión política donde casi siempre subyace la dimensión social y económica, cristalizando, la mayor de las veces, en lo jurídico. Así apreciamos el proceso de teorización de la Integración Económica siempre ir detrás de la dinámica en los procesos de integración y no lo contrario. Hoy, con las experiencias de los cinco continentes, podemos afirmar que la teoría política de la integración económica tiene un acervo disponible de instrumentos intelectuales nada despreciables para contribuir al conocimiento y a la praxis de la Integración Económica. En ese sentido Europa seguirá siendo el gran laboratorio experimental.

En un **tercer plano** está el enfoque político que se le da a conceptos como la supranacionalidad, la soberanía, la subsidiariedad, la supremacía constitucional, la proporcionalidad, etc., que devienen en principios jurídicos. Igualmente figura en este plano del marco teórico la distribución del poder entre los Estados miembros, las categorías de competencias y la cláusula de flexibilidad. Además de aceptar el papel político preponderante de los gobiernos hay que aceptar también que por ser un proceso que debe ser dinámico y progresivo, la integración estará enmarcada en la aplicación de diversos principios fundamentales entre los que destacan la equidad, la solidaridad, el bien común, sobre todo porque la Integración Económica no es un fin en sí mismo, y que como proceso no debe tener un punto final, sino que es más bien un medio, siempre tomando en consideración que por sí solo no significa la solución de todos los problemas del subdesarrollo, pero sí un instrumento determinante para lograr el desarrollo. En este enfoque se hizo necesario el estudio de la estructura institucional de algunos procesos de integración partiendo de la categorización que nos plantea la existencia de los paradigmas antes señalados: el renano o estructuralista que propone un modelo de integración de naturaleza comunitaria y supranacional al que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de las instituciones intergubernamentales, generando una interdependencia cada vez más profunda, tal es el caso de la Unión Europea en la actualidad, a pesar del euroescepticismo y de los brotes nacionalistas mencionados; y el paradigma sajón,

liberal o comercialista inspirado en los acuerdos de libre comercio con más vocación intergubernamental que integracionista y donde se circunscribe el llamado “regionalismo abierto”

## **2. Hipótesis y Conclusiones**

Partiendo del origen del Estado, del Derecho Natural y del Derecho Positivo, la razón de las naciones y las formas de relaciones de las mismas, creemos llegar a conclusiones como:

- Las afirmaciones de que la Integración Económica está tanto en el Derecho Natural como en el Derecho Positivo.
- Que la integración económica no es posible sin la participación del Estado-Nación, donde actores no estatales podrán unirse hasta fusionarse pero no integrarse, lo cual apunta a la afirmación de que la integración es un fenómeno social, donde la economía y el Estado requieren de la sociedad civil. Por lo tanto no se puede invocar la sola presencia del Estado en los procesos de integración económica para darle carácter político a los mismos.
- No obstante la existencia de variables abstractas, son las evidencias empíricas las que nos conducen a la obtención de las respuestas más ilustrativas (El hecho de ser Inglaterra un actor fundamental en la Unión Europea, y al mismo tiempo no ser miembro de la zona euro, privilegia la acción política de este país en relación con las acciones económicas)
- La integración económica no es posible, en sus fases superiores sin la presencia de órganos o instituciones supranacionales.
- La integración no es sinónimo de negación de soberanía de los países miembros, lo contrario parece ser más cierto, vale decir, la expresión y fortalecimiento de la misma, toda vez que la soberanía integrada es superior a la sumatoria de las soberanías nacionales.
- No es posible la gobernabilidad a lo interno de un proceso de integración sin una política exterior y de seguridad comunes, al igual la política monetaria y fiscal en el plano macroeconómico.
- No es posible la integración entre países miembros democráticos y no democráticos.
- La integración económica es condición necesaria pero no suficiente para la integración política, lo que significa que no es posible la integración política antes de la económica.

### **3. Metodología**

El proceso de elaboración de la presente Tesis Doctoral se ha beneficiado de las técnicas metodológicas propias de las ciencias sociales, básicamente la Ciencia Política, la Ciencia Económica y las Ciencias Jurídicas, donde, en un principio se llevó a cabo una recopilación de fuentes (bibliográficas o no), el análisis del material disponible y la ordenación del mismo en un índice previo, a título de planteamiento originario del objeto de investigación. Luego se procedió a configurar los diversos capítulos.

Utilizando como estrategia metodológica la investigación descriptiva bibliográfica y documental para el análisis detallado de la fenomenología política de la Integración Económica de diferentes Procesos de Integración Económica, se privilegia el caso de la Unión Europea desde sus inicios hasta el presente, y algunos esquemas o procesos del continente americano, particularmente los que de manera más directa atañen a Venezuela.

En el análisis del tema central de la investigación, vale decir, “Fundamentos políticos de la Integración Económica” concentrados en los teoremas y bases políticas, en las políticas públicas y en las instituciones políticas de la Integración Económica, hice uso del fichaje que a lo largo de diez años he ido elaborando, revisando y comparando en el ejercicio de la docencia a nivel de postgrado en la Universidad Central de Venezuela, la Academia Diplomática “Pedro Gual” del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad Latinoamericana y del Caribe. Igualmente me beneficié de distintos trabajos de investigación elaborados a lo largo de los últimos años durante la realización del Doctorado en Ciencias, mención Ciencias Políticas en esta Casa de Estudios.

De esta manera la experiencia docente y el nuevo paso por las aulas, en calidad de alumno, me reconciliaron con la práctica de la búsqueda minuciosa de información hasta las fuentes más profundas y extensas al mismo tiempo.

Debido a la mencionada escasez en nuestro país de una buena biblioteca en materia de Integración Económica y la deficiencia de las principales bibliotecas de un “stand” dedicado al tema, inicié un contacto con distintos

especialistas en la materia, académicos, analistas, expertos, etc. de Venezuela y casi toda Suramérica y España, quienes me hicieron valiosas recomendaciones de cara a la investigación, amén del estímulo para seguir adelante en esta materia. De algunos recibí material bibliográfico de su propia elaboración, monografías y estudios cuya lectura ha sido y seguirá siendo esencial. De los distintos países que he visitado en los últimos años me he beneficiado con la asistencia a Universidades, centro de investigación, biblioteca y archivos que también me han facilitado materiales valiosos para la investigación.

En todo este tiempo he contado con una herramienta fundamental por su eficiencia para la labor compiladora de material de investigación: Internet. A través de este puntal de la tecnología moderna me he comunicado con autores que por otra vía resultaría casi imposible; luego la organización del material ha resultado fundamental para la consolidación de una base de datos que favoreció el desarrollo de la investigación.

## Introducción

1. Ciertas categorías de las Ciencias Sociales tienden a perder validez con el fenómeno de la globalización, para el que la integración se ha convertido en un antídoto.

Cuando decimos que el planeta tierra ha dejado de ser una simple figura astronómica para adquirir plenamente significación histórica, como lo señala el sociólogo brasileño



Octavio Ianni, y si el Estado-Nación ha perdido el efecto, particularmente en los países subdesarrollados, que lo presentaban como una de las categorías centrales de las relaciones internacionales en general y de las relaciones económicas internacionales en particular, surge la Integración Económica Regional, no como una simple extensión cuantitativa de los espacios geográficos, sino como una necesidad fundamental de nuestro tiempo; además de que el conocimiento acumulado sobre lo nacional responde a un paradigma que no puede ya “dar cuenta ni histórica ni teóricamente de toda la realidad en la que se insertan hoy individuos y clases, naciones y nacionalidades, culturas y civilizaciones”. (1)

Es oportuno recordar que la Revolución Industrial y la Modernidad caminaron juntas, ambas trajeron consigo un proceso de Integración hasta entonces desconocido: la constitución de la Nación. Esta noción es distinta a la de Estado que nos viene desde los tiempos de Bodino; la noción de Nación es producto del siglo XIX y presupone que en un ámbito de territorio determinado ocurra un movimiento de Integración Económica, caracterizado por el surgimiento de un mercado nacional; un movimiento de Integración Política, con la aparición o advenimiento del ideal democrático como ordenador de las relaciones entre partidos políticos y entre clases sociales; un movimiento de Integración Cultural, con la unificación lingüística y simbólica de sus habitantes; y fundamentalmente un movimiento de Integración Social, con la educación de todos los ciudadanos.

Esa integración va más allá de lo económico, toda vez que la modernidad avanza con las revoluciones industriales; con la primera del siglo XVIII, la segunda del siglo XIX y la tercera del siglo XX, produciendo un movimiento integrador que traspasa las diversidades étnicas, civilizadoras y nacionales.

Cuando Octavio Ianni invoca la modernidad-mundo se está refiriendo al marco de una “Sociedad Global”, por ello la Integración trasciende las relaciones sociales más allá de los individuos que viven en el contexto de una cultura determinada, toda vez que las relaciones sociales ya no se limitan a los individuos que viven en el contexto de una cultura determi -

(1) IANNI, Octavio. La Sociedad Global del Siglo XXI. Siglo XXI editores. Buenos Aires. 2003. p.22

nada sino que se representará cada vez como “desterritorializadas”, vale decir, como realidades globalizadas.

Contrariamente al argumento antropológico que fijaba la cultura en un lugar geográficamente definido, o a las premisas nacionales que arraigaban a las personas en el suelo fijo de un territorio, ahora tenemos un “desencaje” de las relaciones sociales a nivel planetario, quedando en entredicho la idea según la cual toda cultura poseía un centro: la tribu, la civilización, la nación, delimitando un entorno bien preciso. Así la modernidad-mundo atraviesa diversas formaciones legadas por la historia, desde los pueblos primitivos hasta los países industrializados de hoy.

Concebir la modernidad-mundo como un movimiento integrador no es considerarlo como algo homogéneo; los sociólogos muestran que la modernidad es diferenciadora; vinculada al modo de producción industrial, se funda en un proceso de individualización y de autonomía creciente. Racionalización del conocimiento, al estilo weberiano: significa emancipación del pensamiento científico en relación a la religión y a las creencias mágicas, y subdivisión del campo de las ciencias y constitución de disciplinas distintas (física, sociología, economía, psicología, antropología, etc.). La especialización del conocimiento se vuelve así en una exigencia de las sociedades modernas.

2. Terminada la segunda guerra mundial comienza a observarse la crisis de los paradigmas emergentes, dada la imposibilidad de continuar transitando por los caminos trazados por Newton, Einstein, Kuhn, Faraday, Ampere, Popper, y otros. Así como encontramos en la obra de Miguel Martínez, las contradicciones, aporías e insuficiencias del paradigma dominante del conocimiento científico por cinco siglos, un rayo de luz aparece al cambiar la crítica por el paradigma emergente desbordando los límites fijados por Thomas Kuhn, haciendo que el mismo se refiera a la totalidad de la ciencia y su racionalidad, en contra de los resabios positivistas existentes en las parcelas de las distintas disciplinas. “Lo que está en crisis es el paradigma de la ciencia en cuanto modo de conocer, no son las ciencias las que están en crisis”. (2)

De este autor hay que resaltar el concepto de la interdisciplinariedad o metadisciplinariedad, al considerar que las distintas disciplinas están

(2) MARTINEZ, Miguel, El paradigma emergente. Editorial Trilla. 3ª Reimpresión. México. 2005. p.62.

gestálticamente relacionadas y trascendidas, y es que la integración en sí misma es un fenómeno que, en cuanto a gestalt, resulta como un todo superior a la suma de las partes. Aquí radica el nuevo paradigma donde hay que sensibilizar enérgicamente a las generaciones emergentes desde las aulas universitarias, pero manteniendo la no fácil frontera entre la profundidad y la claridad del conocimiento, sin el sacrificio de ninguna; a ver la Integración como un medio para mayor educación, y a la Educación como un medio para mejor integración.

La integración puede verse como un antídoto frente a los aspectos considerados negativos por algunos críticos de la globalización, pero no podemos negar la existencia de un creciente escepticismo sobre la emergencia de una cultura global debido a la fría valoración realista del mundo, sobre todo tomado en cuenta que ninguno de los profetas del siglo XIX vieron materializada la idea de una unidad global, y el transcurso del siglo histórico que recién finalizó, en su conjunto, les resultó decepcionante; tanto el planteamiento marxista de la evolución histórica mundial, que no se dio, como la desvanecida promesa de un nuevo orden económico internacional al concluir la guerra fría, son fuentes de este escepticismo.

A la aparición de nuevas contradicciones étnicas, religiosas, nacionalistas, etc., se suman las reanudaciones de pruebas nucleares, primero China, luego Francia, y ahora más recientemente Corea del Norte, que nos aleja de un mundo más seguro o más integrado.

Si entendemos la globalización como el proceso de creación de redes de interconexión e interdependencia global que caracteriza cada vez más a la vida social moderna, tenemos que aceptar también, que en esta última existe una tendencia general de disolución de los vínculos entre experiencia cultural y ubicación territorial.

Los Estados-Nación han perdido su capacidad para solucionar los problemas globalizados; el mundo del siglo XXI requiere de la integración para solucionar problemas de pérdida de soberanía (en el caso de los países subdesarrollados), de la delincuencia organizada, del SIDA, del narcotráfico, de la prostitución, de las migraciones. Precisamente la paradoja de la globalización es que mientras crecen esas redes de interconexión crecen las brechas sociales; las sociedades se fragmentan pero a la vez se enriquecen con la diversidad.

“La Nueva Era representa esfuerzos sociales, políticos, económicos, psicológicos y espirituales, para reconocer e integrar todo lo que nuestra sociedad moderna ha tendido a excluir: los pobres, los desposeídos, los analfabetas”. La Nueva Era es la *integración* de todos esos elementos ocultos y suprimidos de nuestra vida personal y colectiva...

Los grandes cambios económicos, sociales, tecnológicos, políticos y culturales arrastrados por la globalización demandan de una urgente reconfiguración de los paradigmas disciplinarios de las ciencias sociales que produzcan, en primer lugar, una verdadera descolonización del conocimiento.

A nivel regional los procesos de integración pueden contribuir a ello siempre que se rompa y el paradigma comercialista de la mayoría de tales procesos, sin que las etapas eminentemente comercialistas se excluyan de todo un proceso que hasta ahora la Unión Europea ha demostrado que son, por lo menos, ocho (Áreas de Intercambio Preferencial, Zonas de Libre Comercio, Uniones Aduaneras, Mercado Común, Mercado Único, Unión Económica, Unión Monetaria y Federalismo Económico).

Hoy más que nunca está claro que el análisis y la búsqueda de soluciones a los problemas regionales se articulan en un horizonte global, donde los Estados-Nación, las nuevas instituciones globales y las no gubernamentales actúan simultáneamente sobre el contexto local; por eso hoy vemos como las universidades y las instituciones de investigación simultáneamente pierden su monopolio en la producción de conocimiento. Hay que *indisciplinar* las ciencias sociales para acceder a nuevas formas de pensar, tanto afuera como adentro de ellas. Indisciplinar significa precisamente desatar las fronteras de las ciencias sociales que cercan la producción y distribución del conocimiento, y las “regiones ontológicas” de lo social, lo político y lo económico. Implica el reconocimiento de otras formas de conocimiento, particularmente aquellos locales producidos desde la diferencia colonial.

**3.** A la falta de una doctrina sobre la dimensión política y social de la integración se le suma la de una visión multidimensional y multisectorial de la misma, donde los aspectos económicos y comerciales sean abordados armónica y equilibradamente con aquellos, además de los culturales, ambientales, y que aseguren la participación activa de la sociedad civil.

No obstante los avances alcanzados, la integración económica aún está lejana de una participación de la sociedad civil y con un nivel de consolidación mínimo que permita hablar de una auténtica comunidad de naciones.

Los centros de educación superior, exceptuando a gran parte de Europa, no han incluido la integración económica en los programas de estudios a nivel de pregrado y cuando lo incluyen en postgrados es impulsado por el interés crematístico del mismo en un momento determinado, y mucho más en los centros de carácter privado que en los públicos. A ello se suma el precario interés de los medios de comunicación sobre esta materia.

No existe la menor duda de que el desarrollo, la cooperación y la solidaridad son categorías que se elevan con la integración. Por ello podemos decir, sin temor a equivocarnos, que:

- La integración económica es un medio indispensable para acceder a niveles de vida, desarrollo sostenible y la paz entre los pueblos.

- El redimensionamiento de la integración hacia la dimensión humana permitirá que las políticas y acciones que emprendan las naciones respondan a nuevos retos en un contexto internacional muy complejo y desfavorable para nuestras naciones (la actual agenda internacional incorpora temas tales como educación, cultura, interculturalidad, identidad, medio ambiente, derechos humanos, narcotráfico, empleo, ciencia, tecnología, género, minorías étnicas, desplazados, exclusión social, entre otros).
- Es probable que las autoridades nacionales, los organismos institucionales y de integración regional, puedan llegar a ofrecer respuestas a la problemática social de nuestra región, desarrollando nuevos canales de cooperación interinstitucional y articulando las acciones que vienen desarrollando por separado.
- A mayor globalización mayor educación, y a mayor integración mejor educación. Por ello debemos integrarnos para la educación al tiempo que nos educamos para la integración, ello significa, como diría Fernando Savater, ir contra la ignorancia programada.

La escuela de hoy fue diseñada para una sociedad que hace bastante tiempo dejó de existir, y si la educación está concebida como un bien social, hoy por hoy la innovación, *la integración* y la trascendencia ocupan el puesto de la moral y las luces de hace dos siglos, como nuestras primeras necesidades

**4.** El carácter polisémico del término ***Integración*** contribuye a la proliferación de conceptos relacionados con éste que dificultan su comprensión; la literatura disponible da cuenta de la Integración vinculada a las matemáticas, a la economía, a la geografía y a la política, entre otras disciplinas científicas. Cualquier esfuerzo por definir la Integración pasa por la segura referencia a las dificultades que tal definición contiene o entraña; las diferentes acepciones del término tienen una raíz común de origen latina cuando se señala que el verbo “integrar” significa “componer en todas sus partes integrantes” o “formar las partes de un todo”. Pero es en los campos de las matemáticas y de la economía donde la Integración ocupa un lugar privilegiado dada su trascendencia.

De acuerdo al diccionario de la RAEL el término Integración es un sustantivo femenino proveniente del latín *Integratio-onis* que significa “acción y efecto de integrar o integrarse”. A su vez el término integrar es un verbo transitivo proveniente del latín *Integrare* que significa “constituir las partes de un todo”, “completar un todo con las partes que faltaban”. En el campo de las matemáticas significa “determinar por el cálculo una cantidad de la que solo se conoce la expresión diferencial”, de allí la existencia del Cálculo Integral. Y como verbo pronominal significa integrarse, unirse a un grupo para formar parte de él.

Integracionista es un adjetivo que identifica a los partidarios de la integración, especialmente en los campos económico, político y social.

No obstante estas aclaratorias, cuando tratamos de precisar el concepto de Integración Económica vemos nuevamente la dificultad de no encontrar una definición que pueda ser aceptada universalmente. Existen las que van desde la “ampliación del espacio económico”, entre países que tenían mercados separados, para construir uno solo de mayores dimensiones, (concepción comercialista) hasta los que piensan que la Integración Económica no es otra cosa que la transferencia de cierta parte de la soberanía de los Estados miembros a instituciones supranacionales creadas con la finalidad de promover el desarrollo económico y vigilar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos (concepción política).

Existe poca duda referente a que los principales actores en un proceso de integración económica son los gobiernos, dejando de lado en muchos casos a la Sociedad Civil, muchos de los cuales han puesto énfasis en llevar adelante esta figura, habida cuenta de los fracasos, particularmente en América Latina, de los proyectos de crecimiento hacia adentro, o política de sustitución de importaciones, y los proyectos de crecimiento hacia afuera, o modelo abierto, en un mundo donde no es posible avanzar en condiciones de aislamiento, alejados de los impulsos de la interdependencia.

Lo cierto es que todo proceso integracionista exige para su desenvolvimiento y evolución una enfática dosis de apoyo político de los gobernantes de los países miembros del mismo. Además de aceptar el papel político preponderante de los gobiernos, hay que aceptar también que por ser un proceso que debe ser dinámico y progresivo, está enmarcado en la aplicación de diversos principios fundamentales entre los que se destacan la equidad, la solidaridad, el bien común, sobre todo porque la integración económica no es un fin en sí mismo, y como proceso no debe tener un punto final, sino que se trata de un medio para lograr el desarrollo, siempre tomando en consideración que por sí sola no significa la solución de todo los problemas del subdesarrollo, pero sí un instrumento determinante para lograr el desarrollo.

Muchas son las versiones que dan cuenta de los fracasos en los intentos por definir la Integración Económica y que no resultan mejores que otras apropiaciones ideológicas, argumentos que poco tienen que ver con el proceso mismo, pero sí con sus efectos, positivos o negativos, vale decir, juicios totalizantes por naturaleza. Como quiera que las descripciones funcionales tienden a aislar elementos concretos sin relacionarlos entre sí, resulta mucho mejor combinar todas las descripciones evitando el riesgo de hacerse de un inventario de ambigüedades. Ello obliga a analizar la Integración en diferentes planos: el político, el cultural, el social, el jurídico y el económico. Sin embargo, es oportuno aclarar desde el mismo inicio de este estudio que la que estudiaremos es precisamente la económica, sin desconocer que su impulso inicial debe provenir de una voluntad política, y el camino que deberá recorrer estará sustentado necesariamente en un orden cultural, social y jurídico: la motivación puede ser eminentemente o parcialmente política, el fin es económico y los requisitos jurídicos, sociales y culturales.

Ampliando la conceptualización analítica podemos mencionar varias acepciones fundamentadas en la apreciación de algunos estudiosos y expertos en la materia:

La *primera* acepción, procedente del encuentro permanente en la vida cotidiana de los hombres y las sociedades, nos señala que la integración es el resultado de la unión de dos o más elementos de la misma naturaleza, pero de procedencias o funciones que se complementan necesariamente. Se aplica a situaciones que se dan de un modo natural, por ello se aprecia como una acepción elemental o natural que no se rige por normas, estatutos o convenios.

La *segunda* acepción, basada en el hecho social y que, donde la Integración se puede dar en el seno de grupos humanos y no necesariamente entre los Estados, encuentra su fundamentación en la definición del jurista Juan Carlos Puig cuando señala que la misma es un “fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia, o dominio reservado”. (3)

Se trata de conducta que se puede dar entre las empresas, sociedades civiles, sindicatos, programas, escuelas, comunidades, que procuran el logro de un fin común.

A diferencia de la acepción anterior, esta Integración sí se rige por normas legales así como por la tradición y las costumbres de ciertas sociedades.

La *tercera* acepción, procede de la obra del profesor Juan Mario Vacchino quien sostiene que la Integración es un “proceso que busca la formación de bloques económicos interdependientes”; (4) se trata de un proceso al que se le atribuye principalmente características económicas, ya que tal acepción afirma el carácter comercialista de la Integración.

La *cuarta* acepción se refiere a la Integración como un modelo a seguir, suerte de paradigma deseado. Desde el alto nivel de un ideal, como el caso europeo, hasta la condición de una bandera política como ha sido en la mayoría de los casos latinoamericanos, el concepto de integración ha estado presente tanto en el discurso político serio y constructivo como en la arenga demagógica.

Más allá de las acepciones señaladas encontramos definiciones técnicas de aplicación general y que se enmarcan en los postulados de la tercera acepción en el sentido comercialista.

Una de ellas proviene del economista e ideólogo marxista español Ramón Tamames quien sostiene que la Integración es “un proceso por el cual se unen dos o más elementos individuales para formar un todo, por la vía de las uniones aduaneras y las uniones económicas. “La teoría de la integración pone de relieve la ventaja de los grandes mercados y estudia

- (3) PUIG, Juan Carlos. Internacionalista y Jurista de origen argentino, quien fué Director del Instituto de Altos Estudios de América Latina. USB. Caracas.
- (4) VACCHINO, Juan Mario. Integración Económica Regional. Instituto de Estudios Políticos. FCJP-UCV. Caracas.1981. p.15.

la creación y la desviación del comercio que puede originarse con ellos”(5)

De lo que si estamos seguros es de no encontrar objeción alguna a la apreciación de que la Integración Económica es una concatenación de hechos, fenómenos y acontecimientos económicos que tiene un origen y persiguen un objetivo eminentemente político.

5. Paralela a la dificultad de definir la Integración Económica está la de consolidar los éxitos integracionistas, materializada en esporádicos avances y furtivos retrocesos de los diferentes conocidos procesos en cuatro continentes, y que con la única excepción de la Unión Europea expresan la complejidad de lo que es un verdadero fenómeno. La integración es una situación y es un proceso, pero ante todo es un fenómeno, toda vez que no se trata de un medio para escapar de la globalización sino un instrumento para sobrevivir con ella, particularmente cuando se trata de países subdesarrollados.

La integración siempre lució como una necesidad pero no como inevitable; hoy, frente a la globalización, ya no solo es una necesidad; se trata de un paso gigante hacia la universalización

Para Teilhard de Chardin la sociedad humana camina hacia una integración planetaria. El propio desarrollo histórico de la humanidad es un continuo proceso de integración en todas sus manifestaciones; proceso que se ha visto acelerado en nuestra generación bajo los impulsos del extraordinario desarrollo de la tecnología y el conocimiento.

A pesar de esta realidad son muchos los países, particularmente subdesarrollados, que se debaten entre las nostalgias coloniales y la cooperación internacional, entre lo real y lo virtual, ignorando que la integración es un medio expedito para lograr el desarrollo.

La integración debe estar al servicio del hombre, debe ser un instrumento para él mismo, no un nuevo modo de ampliar las diferencias; así como hoy se ven las fronteras como espacios articuladores de la integración y ya no como una línea de separación, la integración es la supresión de todo tipo de discriminación económica.

“Solo a través de la Integración, que en general se apoya en la economía

(5)TAMAMES, Ramón. El Mercado Común Europeo.Alianza Editorial, S.A. Madrid. 1982. p.60.

pero vincula las diversas perspectivas de la vida de los hombres próximos de una misma región, es posible superar las meras relaciones económicas con las cosas”. (6)

Más allá de las motivaciones económicas y sociales, la filosofía integracionista se basa en una relación armónica y respetuosa entre los Estados, donde la soberanía tradicional no es siquiera comprensible. La integración garantiza la paz, no simplemente por ahuyentar las disputas o hipótesis de conflictos, sino por la interdependencia y las relaciones de cooperación y solidaridad que alejan el flagelo de la guerra y las luchas internas dentro de los Estados. Por ello es que los términos democracia e integración lucen indisolubles.

A quienes privilegian los elementos sociales en la consolidación de los procesos de integración, por encima de los factores económicos, siempre se les recuerda que “la interacción entre culturas se intensifican, impulsadas por los intercambios tecnológicos y económicos”.

Lo que sí es cierto es que siempre será más prolífico el análisis de los aspectos económicos, porque se trata de un problema económico.

*“La integración de las naciones es un hecho político. No hay teoría económica o ciencia natural o social que pueda explicar por sí sola este tipo especial de relación entre los países... Las motivaciones que han justificado la decisión de integrarse se fundamentan en exigencias históricas particulares como las de supervivencia y afirmación de identidad cultural, la interdependencia entre Estados para alcanzar equilibrios políticos y económicos entre sí y frente a otros o para promover su desarrollo nacional mediante un proyecto compartido... (7)*

El proceso de teorización de la Integración en el plano político no tiene conclusiones; por el contrario, le queda por concluir y recorrer un largo camino; lo que sí existe son modestas reflexiones inconclusas.

Desde una óptica eminentemente politológica es necesario la identificación, con el máximo de precisión, de las variables que participan o concurran en la formulación y desarrollo de un proceso de integración.

En estos procesos deben coexistir tres actores fundamentales: El Estado, las Empresas Públicas y Privadas y la Sociedad Civil. Normalmente concurren los dos primeros, el tercero puede estar presen-

(6) CIURO CALDANI, Miguel Ángel. Filosofía del Derecho de la Integración y del Mercosur. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1997 p.55

(7) ALLEGRET, Sebastián. Revista Política Exterior No 99. Mayo-Junio. Caracas, 2004. p.44.

te si, y solo si, el gobierno que representa al Estado es total y absolutamente democrático.

De allí la importancia de la variable política en forma determinante. Normalmente la política va detrás de la economía, no obstante que para iniciar todo proceso de integración económica es condición necesaria, aunque no suficiente, la voluntad



política de todos los países miembros para las negociaciones preliminares; el interés individual de los empresarios se adelanta al interés social del Estado. Lo deseable es la marcha paralela, lo cual luce difícil cuando el peso del aparato estatal, así como la dinámicaburocrática, impiden a los gobiernos competir con la ligera disposición de la libre empresa. Lejos de descalificar el papel del Estado esto revela la necesidad de priorizar los aspectos políticos como fundamentales para el fortalecimiento del proceso de integración, lo que evidencia la vigencia indiscutible de “lo político”.

Para que se consoliden los acuerdos de integración hay que tener presente los aspectos de máxima importancia:

1. La democracia no es un fin en sí mismo, sino un medio para consolidar los objetivos del Estado.
2. La Integración Económica es un medio que puede conducir a la Integración Política.

La integración política es improbable sin la integración económica; y esta puede conducir a aquella, vía el federalismo económico, última etapa visualizada, hasta hoy, de la integración económica.

Cuesta entender a los parlamentos africanos y latinoamericanos que la integración es económica, pero absolutamente revestida de la fundamentación política. Lo político en la integración económica tiene un *antes*, un *durante* y un *después*, donde la voluntad para iniciar los procesos, así como la ronda de negociaciones tiene una carga política para el *antes*. El *durante* esta revestido de un complejo jurídico-político expresado en los Tratados, Acuerdos, Convenios, Decisiones, Protocolos, Reglamentos, Resoluciones, Directivas, etc. que hacen avanzar desde las Áreas de Intercambio Preferencial, hasta el Federalismo Económico o Integración Económica Total. El *después* se explica por sí mismo, ya que con la Integración Económica Total el camino a la Integración Política está allanado.

Al problema de confundir conceptos como Integración Económica Internacional, Integración Económica Regional etc. se suma el de considerar sinónimos las diferentes formas como, en el plano económico, hoy se relacionan las naciones: Cooperación, Concertación, Alianzas Estratégicas, Integración, etc. Precisamente, la integración tiene de cada una de ellas y encuentra su propia identidad en el hecho económico, en todas las etapas, aún revestidas del manto de inspiración política.

**6.** La integración económica, independientemente de su dimensión, afecta necesariamente a las entidades políticas soberanas, y ello lo que conlleva es a la consolidación de su carácter político, lo cual conduce a expresar que la integración económica es un fenómeno político en esencia y cuya implementación es económica, siempre acoplada a la voluntad política pero sus consecuencias son económicas y sociales. Más allá de la etapa del federalismo económico, todo queda disponible para la integración política toda vez que el mejor piso para ésta es una verdadera y sólida integración económica.

Partiremos con una definición propia señalando que la “Integración Económica es un proceso de relaciones jurídico-económicas que conducen al establecimiento de un federalismo (comunitarismo) económico entre dos o más Estados, a fin de constituir un área dentro del cual circulen libremente y reciban el mismo trato las personas, los bienes y servicios y los capitales, bajo el signo político de un poder supranacional”.(8)

Economistas, Politólogos, Juristas, Sociólogos, comúnmente usan el término Integración para referirse al agrupamiento voluntario de varios países soberanos situados habitualmente en una misma región o continente, sin embargo, lo que determina la esencia de la Integración o del proceso de integración económica son sus objetivos, mecanismos y su naturaleza.

Los objetivos van desde la simple mayor cooperación entre varios países, a nivel global o sectorial, hasta la compleja unión política entre vecinos. Los mecanismos son muy variados partiendo de la elemental liberación de intercambios en sus distintas modalidades, hasta los procesos consensuales e intencionados de organización de la actividad económica en un territorio común; mientras que la naturaleza de los procesos se plantea en la interrogante de si se trata de una integración económica, política o ambas, Walter Hallstein(9) subraya el carácter mo-

(8) JOHN, Owen. Las Relaciones Económicas Internacionales. Aspectos Teóricos. Trabajo de Ascenso. UCV. Caracas. 2004.p.35

(9) HALLSTEIN, Walter (1901-1982) Profesor alemán de Derecho Internacional Económico, Coautor de los Tratados de Roma y primer Presidente de la Comisión Europea.

nista y pluridimensional del proceso, donde la sustancia es económica y la condición es política; y la naturaleza dinámica señala etapas de cooperación social, unificación social, cooperación política y unificación política. Lo cierto es que, aún cuando no se ignoran las interrelaciones en las esferas política, social y cultural, la integración es económica. La integración es multinacional, territorial o regional y debe diferenciarse de los conceptos de integración nacional, internacional o mundial. No es menos cierto que la integración económica surge de acuerdos consensuales y deliberados entre Estados-Nación soberanos; y como es un fenómeno vigente, en curso en los cinco continentes, ello origina en forma recurrente nuevos planteamientos teóricos, nuevas ideas, siendo fácil la apreciación de la fuerza de posiciones encontradas y hasta contradicciones en su análisis.

Es oportuno acotar otros de los conceptos relacionados en cuanto a que se entremezclan condicionándose, lo cual también contribuye a confundir las perspectivas epistemológicas, se trata de la *política de la integración* que no es otra cosa que aquella parte de la agenda de gobierno de un Estado –Nación orientada a la consolidación de voluntades para el inicio, principalmente, y la continuación posterior de un proceso de integración económica que abarca un plano interior, de la más pura política pública y un plano externo apuntalado por los fundamentos básicos de la relaciones internacionales en general y las relaciones económicas internacionales en particular. La *política integracionista* (o política en la integración) trata los distintos tipos de relaciones que se dan entre los actores públicos y privados en el marco de

las reglas del juego democrático, con predominio del consenso y la concertación política de los distintos países miembros del proceso de integración; esta política está basada en las relaciones de poder y los intereses económicos con sus respectivos efectos geoestratégicos. Igualmente el concepto de *Integración política*, que vá más allá de la integración económica total o federalismo económico, implica la consolidación de un instrumento jurídico supranacional, un orden constitucional como el intento de promulgación de la Constitución Europea antes que el Tratado de Lisboa.

También cabe señalar que la vía para la Integración Política es la Integración Económica que se inicia con los Acuerdos Preferenciales de Intercambio API y concluye en el Federalismo Económico.

Las Integraciones políticas que no han atravesado por estas etapas de integración económica, están condenadas al fracaso; la historia nos muestra los casos de la “integración política por arriba” de Yugoslavia, Checoslovaquia, la República Árabe Unida, la Comunidad de Estados Independientes, más reciente, y la más emblemática: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, sin apelar a los recuerdos hispanoamericanos de Centroamérica y la Gran Colombia.

7. Hoy día, ante un comercio, unas finanzas, una tecnología y unas sociedades que se han transformado al extremo de hacerse más complejas, los métodos organizativos tradicionales han quedado rezagados, por lo que los procesos de integración que se dan en el mundo actual navegan en un mar de obsolescencia. Por ser la Integración Económica un hecho humano, independientemente de sus motivaciones y los aspectos que aborda, no deja de ser curioso que, por lo menos en el plano económico, y coincidiendo con los cambios políticos, han habido tres Revoluciones Industriales, tres variaciones del Orden Económico Internacional y tres oleadas integracionistas. Las *Revoluciones Industriales* corresponden a la iniciada en Inglaterra, como la primera, entre 1750 y 1850, luego extendida a la Europa continental; luego la segunda identificada con el Plan Marshall para la reconstrucción de dicho continente al concluir la segunda guerra mundial; y la tercera identificada como la Revolución Científica y Tecnológica de nuestros días. Los *Orden Económico Internacionales* se ubican, *el primero*, durante tres siglos que van de 1500 a 1800, vale decir, desde la llegada de Cristóbal Colón a tierras americanas, hasta la mencionada Primera Revolución Industrial; *el segundo* que va desde 1800 hasta 1914, desde la Primera Revolución Industrial hasta la primera guerra mundial; y *el tercero* que va desde el final de la segunda conflagración hasta nuestros días, y que algunos autores y analistas identifican como la continuación del proceso de globalización, interrumpido en la etapa del orden económico anterior. Las *Oleadas Integracionistas*, también por sus características son tres: *la primera*, identificada con los movimientos independentistas del siglo XIX, alternando con el proceso de colonización; *la segunda* surge con el fin de la conflagración mundial, cuyo emblema es la presentación del Plan Schumann que dió nacimiento a la Unión Europea, seguida en América Latina con la ALALC y el MCCA, en Europa Oriental con el CAME, etc.; y *la tercera* **son** los movimientos de finales del siglo XX y comienzos del

siglo XXI en el marco de un entorno internacional altamente complejo pero donde se procura lograr el desarrollo, particularmente en el llamado Tercer Mundo, a través de la conformación de mercados ampliados y una plataforma común para incrementar la competitividad de las exportaciones, y negociar en condiciones más favorables con terceros países.

Existen variados enfoques doctrinarios que propician la integración, la mayoría tiende a demostrar los efectos favorables de este proceso sobre la producción, el consumo y el bienestar económico y social, desde distintos puntos de vista. En los mismos encontramos, a veces implícitamente, una relación básica y fundamental para apreciar el fenómeno integracionista, vale decir, la que se produce entre la amplificación de las actividades económicas, más allá de las fronteras nacionales y la realización de un óptimo económico; por ello, con estos enfoques se renueva el viejo conflicto de doctrina que siempre ha pretendido contraponer y diferenciar al internacionalismo, principalmente de los economistas clásicos, con los nacionalismos autarquizantes, y a veces estrechos, de los mercantilistas.

El profesor Juan Mario Vacchino (10) nos habla de cuatro enfoques: el planteamiento liberal, el enfoque desarrollista, el planteamiento estructuralista y el enfoque marxista.

De la misma manera hay autores que plantean la distinción entre un paradigma renano (por su lugar de origen), estructuralista y supranacional que se contrapone a un paradigma anglosajón, comercialista y liberal. Para autores como Bela Balassa (11) la Integración es un proceso, pero también puede verse como un estado o situación, con motivaciones que pueden ser económicas y también políticas. Lo cierto es que la Integración no es un fin, ni un objetivo, en sí mismo, sino un medio para el logro de una meta superior.

De la mencionadas tres generaciones u oleadas de integración recientes, la primera, en los años sesenta del siglo XX, solo vió consolidada a la Unión Europea que ha escalado, no sin imperfecciones y problemas, al nivel de Unión Monetaria parcial; no corrieron igual suerte los experimentos latinoamericanos de ALALC y el MCCA, ni el proyecto soviético representado en el CAME o COMECON; una segunda oleada apareció dos décadas después pero disminuidas en cuanto a las aspiraciones o etapas a alcanzar, de los proyectos y al número reducido de los países miembros, afectando solo a países del mismo ámbito geográfico (de allí el término de Regionalización como sinónimo de Integración); una tercera generación se vé impulsada en la región latinoamericana y el Caribe, en plena etapa de la globalización capitalista

(10) VACCHINO, Juan Mario. Óp. Cit. p.15.

(11) BALASSA, Bela. Teoría de la Integración Económica. Editorial UTEHA. México D.F. 1977 p.35.

generando en la estructura sistémica una doble dinámica: por una parte la disminución del papel de los Estados- Nación en el establecimiento de las reglas generales de comportamiento del sistema, y por la otra la emergencia o aparición de distintos procesos; tal es el caso de UNASUR, ALBA, CELAC aún sin una definición

clara frente a la CAN, MERCOSUR, el CAFTA y el mismo CARICOM. En esta categoría de oleadas o generaciones no se consideran los procesos de *Unificación* de algunos de los actuales Estados-Nación, tales son los casos de Alemania, Italia y los Estados Unidos de América, a pesar de la analogía existente con algunos procesos de integración más recientes. Dichas unificaciones permitieron la creación de los mercados interiores, y de lo que se trata hoy día es de la integración de dichos mercados para constituir uno mayor. La fiscalidad, la moneda, la política económica, e incluso la Unión Política son aspectos que superan la necesidad de coordinar los propios mercados, tanto para la unificación como para la integración económica; es por ello que la “cesión de soberanía” económica o política a un ente supranacional es el problema fundamental que afronta cualquier proceso de integración. Existe otro elemento estratégico que distingue la integración actual de los procesos de unificación, particularmente los del siglo XIX, y es que las empresas que superan, tanto el marco del Estado-Nación como el espacio en curso de integración económica, como es el caso de las Empresas Transnacionales, constituyen una importante distorsión de tales procesos.

Por otra parte están las Instituciones de la Integración que son elementos propios de la superestructura del sistema económico capitalista, pero los efectos económicos de estos procesos afectan directamente a las relaciones entre países, o sea a la estructura sistémica. De esta forma los procesos de integración se están configurando como un paso intermedio entre la pervivencia de los Estados-Nación y la Globalización en el mundo actual.

Hoy día existen procesos de integración económica que se están desarrollando tanto en el Centro como la Periferia, pero ambos tienen un lugar común: la tendencia a la superación del carácter *nacional* del mercado y de su regulación, aunque el camino no está exento de obstáculos, toda vez que siempre aparecerá la resistencia de los Estados-Nación a ceder poder, lo cual hace más complejo el tránsito hacia el comunitarismo económico; además, el papel de los procesos de integración en este transitar intermedio entre el Estado-Nación y la globalización ha originado la gestación de bloques económicos que se configuran como verdaderos subsistemas del sistema económico capitalista, subsistemas que adquieren su mayor expresión en la configuración de grandes mercados. Las diferencias entre los distintos procesos de integración están en los grados o formas manifestados también en los instrumentos económicos y políticos que se utilizan. Ello está generando que el ámbito del Estado-Nación vaya siendo progresivamente sustituido por la tendencia hacia la creación de formas de economía supranacional, en el sentido de la regulación económica.

Cabe recordar que es bien sabido, de acuerdo a la doctrina y al enfoque marxista, la tendencia a la superación del ámbito Estado-Nación, que tiene su origen en el carácter expansionista del sistema económico capitalista; sin embargo, la integración económica se configura como un paso intermedio a la globalización de la economía, que da lugar a la aparición de bloques económicos que actúan como subsistemas del capitalismo. Basta solo observar el peso y la importancia cuantitativa de los distintos

procesos de integración desde una perspectiva de la economía real, para vislumbrar el equilibrio en sus dimensiones, pero con unas diferencias de poder de mercado tan importantes que constituyen el motor impulsor de las guerras comerciales que se pronostican para las próximas décadas del presente siglo.

8. En el presente estudio utilizamos como sinónimos los conceptos de comunitarismo económico, federalismo económico e integración económica total, para identificar la última etapa del proceso de integración económica; ello obedece a que en la extensa bibliografía existente estos son los que más se aproximan al espíritu del trabajo. Igualmente queremos enfatizar nuestra vocación integracionista, consciente de que la integración es una sumatoria de convicciones y conveniencias, binomio que poco se ha comprendido en nuestro continente.

Durante el proceso de construcción y consolidación, el éxito o fracaso de la Integración pasa por las condiciones de estabilidad y gobernabilidad de cada país miembro, lo cual se puede sintetizar en una mayor democracia política coadyuvante con la libertad económica, de allí que la gobernabilidad democrática resulta esencial; el problema reside en que por lo difícil de nivelar las posiciones en el plano de la estabilidad e inestabilidad de las naciones que pretenden iniciar un proceso de integración luce preferible apelar al menos complicado concepto de gobernabilidad, vale decir, la capacidad o aptitud de regulación y manejo que se tiene de las instancias gubernamentales, de las demandas sociales, los mecanismos de legitimación política y todos aquellos aspectos no estructurales que le dan continuidad al sistema económico. Más allá de las políticas económicas, como la emblemática política agrícola común, existen otras políticas comunes en todo el amplio abanico de la realidad social, tales son los casos de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política de los Derechos Humanos, la Política Ambiental, la Política Migratoria, la Política Laboral, la Política Democrática.

Toda esta gama nos conduce a pensar en la voluntad política como necesaria, pero también la evidencia empírica nos dice que la misma funciona como un artificio retórico cuando no descansa en los intereses concretos de los Estados.

Una verdadera voluntad política debe surgir en cada Estado-Nación de la convicción de que sus intereses coinciden con el compromiso histórico de la Unidad Regional, o más exactamente con la armonización de sus intereses con los de los otros Estados, lo que incluye el compromiso de acordar concesiones mutuas con miras a lograr beneficios a largo plazo.

La Integración forma parte de una serie de categorías de las relaciones internacionales, tales como la anexión, la conquista, la invasión, en el orden político; la cooperación, la complementación, la articulación, la armonización, la inserción, en el orden económico y social, y la convergencia, la coordinación, la interacción y la subsidiariedad en el orden jurídico. Todas las alternativas de relacionamiento de los Estados-Nación tienen distintos niveles: bilateral, subregional y regional; por ello cuando hablamos de Integración Regional nos estamos refiriendo a un nivel de relacionamiento entre naciones, pero no estamos invocando a una categoría de las relaciones internacionales. Existe una tendencia recurrente a confundir la Integración Regional con algunas de esas categorías, lo que permite que gobernantes y gobernados la interpreten como lo que **no** es integración. A pesar de que se habla de una Integración Total, de una Integración Sectorial y de una Integración por Proyectos Específicos, estas no pasan de ser formas particulares de ver la Integración. En una realidad donde no escapamos al fenómeno de la globalización, y en una coyuntura

donde existe un mundo unipolar regido por los designios del capitalismo, cuando en China el pragmatismo ha remplazado al marxismo como al valor supremo de la sociedad, mientras en política se procura y se ve con buenos ojos la idea de la multipolaridad, en lo económico están presentes dos fenómenos puntuales: la corrida de la nación asiática hacia el capitalismo y la proliferación de los procesos de integración económica en todos los continentes del planeta, por cierto, ambos fenómenos íntimamente ligados.

En este largo camino hemos visto la Integración Económica como un perfecto “coro de voces”, y como cualquier esfuerzo por definirla pasa por la referencia a las dificultades que tal definición entraña, ésta apreciación nos permite entender que los resultados serán el de una polifonía superior a la sumatoria de las voces individuales. En el mismo sentido, y utilizado la música como marco, podemos comparar la Integración Económica con una Orquesta Filarmónica donde cada instrumento representa a un Estado miembro del proceso. Al igual que en la orquesta, donde existen instrumentos de gran tamaño como el bajo, el trombón, etc. y pequeños como el violín, la flauta, etc. existen países grandes y pequeños, en territorio, en población y en recursos naturales. Sin el concurso de todos los instrumentos el movimiento sinfónico será incompleto, al igual que los países grandes y pequeños, este ejemplo revive el concepto de la ventaja comparativa de David Ricardo, que sustituyó por complementación a la teoría de las Ventajas Absolutas de Adam Smith sin invalidarla. Igualmente este planteamiento resucita la necesidad de establecer las distinciones entre simetría, asimetría, desigualdades, disparidades etc. que tanto se plantea en el discurso económico, pero que adquieren connotaciones distintas cuando se entra en el plano de la discusión política. Entre los países pueden existir desigualdades, disparidades, fenómenos que aún pueden existir dentro de un mismo país, pero lo que no podemos convalidar es la existencia de asimetrías en un proceso de Integración. En este sentido las disparidades obligan a la complementación, a la convergencia y otras nuevas formas de relaciones entre los Estados-Nación inmersos en un proceso de integración. Hablar de asimetría equivale a invocar la “Fabula del Tiburón y la Sardina”. En la integración lo que hay son tiburones grandes y tiburones pequeños, si el grande ahoga al pequeño desaparece la especie. En la integración, por vía natural el pez grande contribuye al crecimiento y al desarrollo del pez pequeño, ese es el sentido de la integración, apoyándose en las distintas formas de relación económica (Ver Anexo No. 1)

## **Capitulo I**

### **Las Relaciones entre las Naciones**

#### **1.1. Por Que Existen Las Naciones**

##### **1.1.1. Enfoques**



Independientemente de las distintas opiniones y definiciones que generan los pocos especialistas en la materia, el Estado-Nación para los europeos es entendido como una forma política que tejía lo semejante y lo diferente de una forma compleja y sutil, donde en el exterior cada nación ve en la nación vecina a un socio y a un rival al que hay que vencer en los trabajos de la paz o de la guerra, que en suma son comunes; y en el interior la lucha de clases desgarraba cada nación al tiempo que daba origen a su unidad; gracias precisamente a las diferencias de nación y de clase se lograba la común humanidad. Por su parte los americanos tienen una visión que presenta los rasgos de nación central, modelo y guardián de la democracia, que anima a los pueblos a constituir el régimen y a cultivar las costumbres de tal democracia, con un horizonte también hecho de naciones democráticas, donde las reglas del comercio y del derecho tejen una red cada vez más densa de relaciones que a diario incrementa la unidad del mundo; y si algún Estado-Nación resulta díscolo, y movido por el odio pretende romper la armonía natural, la superioridad se impondrá. Se trata de la versión del “imperio democrático” basado en un elemento muy antiguo como la disposición al uso de la fuerza, coexistiendo con elementos modernos como la perspectiva de un mundo donde ninguna diferencia colectiva sea ya significativa. Sin duda que esta misión difiere de la europea donde el pivote no es una nación central hegemónica sino una agencia humana central, al decir de Pierre Manent seguidor de Raymond Aron, para quien la versión europea del imperio democrático desliga la democracia de cualquier pueblo real construyendo un *kratos* sin *demos* (1)

Para la mayoría de los historiadores y sociólogos la nación tiene un carácter histórico, toda vez que no se puede asumir que la historia, a diferencia de la naturaleza, puede existir ajena e independiente de nuestra conciencia; por ello es que, en el fondo, la consideran un grupo cuya identidad está forjada por una interpretación particular de su propia historia.

Entre algunos de estos historiadores el término nación, como tantos en las ciencias sociales, adolece de cierta ambivalencia, parecida a la consi-

(1) Pierre MANENT. La Razón de las Naciones. Escolar y Mayo editores. S.L. Madrid.2009. pp.21-22

deración anterior entre europeos y americanos; de este modo, para el politólogo e historiador irlandés Benedict Anderson la nación puede verse como una “comunidad política imaginada de manera inherente como limitada y soberana”; utilizando la metodología del materialismo histórico describe los factores que permiten el surgimiento del nacionalismo en los tres últimos siglos. Esta teoría se sitúa entre las conocidas, como punto de vista modernista sobre el nacionalismo situando las raíces del concepto de nación a finales del siglo XVIII. Para Anderson la nación es imaginada toda vez que sus miembros nunca conocerán a la mayoría de sus connacionales, no obstante, en sus mentes vive la imagen de su comunión; es imaginada como *limitada* porque tiene fronteras finitas, más allá de las cuales continúan otras naciones; es imaginada como *soberana* porque el concepto nació en la época en que la *ilustración* y la *revolución* estaban destruyendo la legitimidad del reino dinástico jerárquico basado en leyes; y es imaginada como una *comunidad* toda vez que, no obstante la

desigualdad y explotación de cada una de ellas, la nación siempre se concebirá como una camaradería profunda y horizontal. (2)

Por su parte Ernest Gellner incorpora dos planteamientos que identifican la pertenencia de dos personas a la misma nación: cuando comparten la misma cultura, entendiendo por éste un sistema de ideas, signos, asociaciones y modos de comportamiento y comunicación; y cuando se reconocen a sí mismos como pertenecientes a la misma nación. Para este filósofo y antropólogo británico, son las personas los que construyen las naciones, toda vez que las mismas son producto de las creencias de solidaridad y lealtad de la gente. Para él, el nacionalismo es *“fundamentalmente un principio político que mantiene que tanto la unidad política como la unidad nacional deben ser congruentes”*. No obstante su prestigio intelectual y académico, no son pocas las observaciones que se han hecho al nacionalismo de Gellner, incluso se considera que el mismo no es una teoría sustancial sino “un tipo ideal, que en su ingenuidad conceptual y utilidad heurística puede compararse bastante favorablemente con la teoría también de tipo ideal de Max Weber sobre la conexión entre protestantismo y capitalismo”.(3) Para algunos la idea fundamental de Gellner en su definición de nacionalismo es que a un pueblo definido con anterioridad por la unidad de cultura, lengua o religión, debería permitírsele darse sus propias formas políticas.

(2) Benedict ANDERSON. Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre los orígenes del Nacionalismo. Londres 1983 pp. 46 y 49

(3) Ernest GELLNER. Naciones y Nación y Nacionalismo. Alianza Editorial Madrid 1988 p. 66

Lo cierto es que para Gellner las naciones no preexisten al nacionalismo, por el contrario, las naciones son obras del nacionalismo a través de su instrumento de nivelación cultural y política, vale decir, del Estado-Nación. No existe, como señalan los nacionalistas “naciones sin Estado”. Al poeta y ensayista británico Wyston Hugh Ander se le atribuye el siguiente comentario:

*“Nunca he conocido a un intelectual de izquierda para el que el verdadero atractivo del comunismo no resida en la romántica promesa de que con su triunfo el Estado se marchitara”*

Por su parte John A. Hall sostiene que:

*“Los nacionalistas, y sobre todo sus intelectuales, parecen creer en una utopía semejante. El Estado-Nación sería solo una fase de transitoria hacia la comunidad igualitaria y armónica, libre y fraterna, que no precisaría ya de instrumentos de dominación social. Para el nacionalista, la función del Estado es nacionalizar, es decir, nivelar, asimilar, hacer de una población heterogénea, dividida en grupos dialectales, lealtades tribales y religiosas diferentes, un cuerpo de ciudadanos que hablen la misma lengua y se consagren al engrandecimiento de la nación. “Ya tenemos Francia; ahora debemos hacer a los franceses”, decían los revolucionarios de 1789. Para eso está el Estado, es decir, el ejército nacional y la escuela pública. Como horizonte ideal, los nacionalistas utópicos soñaban en aquel en que el Estado no sería ya necesario porque*

*todos los habitantes del país se habrían convertido en buenos ciudadanos, en nacionales*(4)

### **1.1.2. El Concepto de Nación y El Papel del Estado.**

Los conceptos de nación, ciudadanía e identidad han tenido una estrecha relación durante los últimos siglos en el mundo occidental, no obstante ser conceptos analíticamente distintos. Mientras la identidad es necesaria, aunque no suficiente, para que una persona sea ciudadana, la ciudadanía implica un sentido directo de pertenencia a la comunidad fundamentada en la lealtad a una civilización que es posesión común de esa comunidad (5).

Tal relación es observable en el hecho simple de que el ciudadano común emplea indistintamente los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía.

(4) John A. Hall (ed). Estado y Nación, Ernest Gellner y la teoría del Nacionalismo. Cambridge University Press. Madrid. 2000. p.10

(5) Marshall T.H. The Early Impact of Citizenship on Social Class. Marshall T.H. y Bottomore. Citizenship and Social Class. Pluto Press. Londres. 1992 p.24

Por su parte, el concepto de nación es usado con distintas interpretaciones y cierta ambivalencia. A las de los historiadores mencionados anteriormente, como Anderson, Gellner y Hobsbawm, se unen las de sociólogos que enfatizan en la distinción entre Estado y Nación y donde aquel precede a ésta que tiene un carácter histórico. M. Livia García Faroldi sostiene que:

*“Esta idea se justifica porque la Nación es una forma de legitimarse que utiliza un centro de poder ya establecido, cuando lo ocupan grupos sociales que sustituyen una anterior relación política personal por otra impersonal. Para poder cumplir con esa función simbólica de carácter político, la Nación debe caracterizarse, paradójicamente, como algo no político, funciona como la idea de una comunidad social que existe desde tiempo inmemorial, por ello necesitan aparecer como algo anterior al Estado para cumplir su función simbólica”*(6)

Para esta autora, la Nación se define como “una representación colectiva de una realidad colectiva, donde los actores definen como comunidad nacional al conjunto de individuos que habitan un espacio geográfico”, concluyendo en que la Nación posee un carácter fenomenológico y performativo toda vez que, en primer lugar es una realidad fenomenológica ya que pertenece al mundo de las representaciones, y en segundo lugar el carácter performativo se debe al tipo de realidad colectiva representada por los actores, lo que significa que cuando dos o más personas se definen a sí mismas como miembros de un grupo, se constituyen en grupo.

Por su parte, Gellner incorpora dos definiciones de la pertenencia de dos personas a la misma Nación; primero, que comparten una misma cultura, siempre que ésta signifique un sistema de ideas, signos, asociaciones y modos de comportamiento y comunicación; y segundo, que se reconozcan a sí mismas como pertenecientes a la misma Nación(7).

Mientras que Hobsbawm considera que tanto los criterios objetivos como subjetivos para definir cuál de las colectividades humanas es una Nación son válidas, toda vez

que “la nación pertenece a un periodo histórico particular y reciente, es un artefacto, una invención: el nacionalismo precede a las naciones; igualmente se requiere de cierto contexto económico y tecnológico,

(6) GARCIA FAROLDI, M. Livia. Construyendo Europa. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.2008 p.45

(7) GELLNER, Ernest. Op. Cit. p. 82.

resultando que la característica básica de la nación es su modernidad, pero está muy extendida la asunción opuesta, ya que se cree que la identidad nacional es de alguna manera tan primaria y permanente como para preceder a la historia”. (8)

Hobsbawm sostiene que la nación moderna es distinta en tamaño, escala y naturaleza a las comunidades con las que los hombres se han identificado a través de la historia; por su parte el Estado moderno se enfrentó a dos problemas políticos, uno de carácter técnico administrativo que permite vincular cada habitante con el gobierno, y otro para afrontar como desarrollar la lealtad ciudadana y la identificación con el Estado y el sistema normativo, lealtades e identificación nunca solicitadas porque se habían asegurado a través de la religión y la jerarquía social o con la intervención de autoridades autónomas. De esta manera los Estados requerían de una religión cívica, un patriotismo, toda vez que requerían más que la pasividad de sus ciudadanos. (9) Donde sí existe coincidencia entre los distintos científicos sociales es en el carácter histórico de la nación y el nacionalismo, ya que puede asumirse que la historia, a diferencia de la naturaleza, exista independientemente de nuestra conciencia, por lo que resulta, de acuerdo a esta interpretación que la nación no es otra cosa que un grupo cuya identidad esta forjada por una interpretación particular de su propia historia (10)

Es fácil comprobar que la política del siglo XX estuvo caracterizada por las recurrentes controversias sobre el tamaño y el poder del Estado. Si es cierto que el papel o rol estatal no era muy significativo en la potencias de principio de siglo, fuera del ámbito militar, no es menos cierto que para entonces no existían impuestos sobre los ingresos, programas para combatir la pobreza, ni planes de seguridad alimentaria como hoy en día. A lo largo de la centuria se conoció la primera gran conflagración mundial, la revolución soviética, la depresión de los años treinta, de nuevo otra gran conflagración que derrumbaron el orden liberal mundial produciéndose la sustitución del Estado liberal minimalista, en casi todo el planeta, por un Estado más centralizado y activo. Ejemplo de ello es lo que Carl Friedrich y Zbigniew Brzezinski llaman “el Estado totalitario” que pretendía abolir a la sociedad civil, sometiendo a los individuos atomizados a sus fines políticos y donde la vertiente derechista de este experimento concluyó en 1945 con el triunfo

(8) HOBBSAWM, Eric J. Naciones y Nacionalismos desde 1780. Editorial Crítica. Barcelona, España 1992.p.14

(9) *Ibidem*. p.46

(10) *Ibidem* p.91

de los aliados y la división de Alemania, y la vertiente izquierdista fracasó con la emblemática caída del muro de Berlín en 1989 bajo el peso de sus propias contradicciones (11) Mientras que a principio del siglo XX los sectores de los Estados

de occidente, incluyendo Estados Unidos, consumía cerca del 10% del Producto Interno Bruto, y en la década siguiente cerca del 50%, en las siete primeras décadas del mismo las dimensiones, las funciones y el alcance del Estado se incrementó en los países democráticos. Todo ello condujo a incrementos con ineficiencia y consecuencias adversas que provocó graves reacciones durante los gobiernos de Margareth Thatcher y Ronald Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos, respectivamente, pero también en el resto del mundo. Las dos últimas décadas del siglo vieron resurgir las ideas liberales, sobre todo en los países industrializados, acompañadas de acciones para revertir la tendencia referida al crecimiento del estatismo.

La estrepitosa caída de la expresión máxima del estatismo, como fue el desplome del comunismo, constituyó de hecho un golpe de timón a favor de la reducción del tamaño del Estado en los países no comunistas, lo cual significó un triunfo de la economía neoclásica, como la primera ciencia social. El resultado de la reducción del papel del Estado tuvo una marcada importancia en el campo político, toda vez que varios países del entonces mundo comunista, al igual que de África, Asia y América Latina abandonaron las prácticas del autoritarismo, tal como lo planteó Samuel Huntington llamándola “la tercera ola de la democratización”. (12) A esa tendencia se agregan las recomendaciones, para reducir el nivel de intervención del Estado en los asuntos económicos, por parte de instituciones financieras mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con sede en la capital de Estados Unidos; entre tales recomendaciones se estableció un paquete de medidas, que recibieron la denominación de “Consenso de Washington” y que en otras partes del mundo, particularmente en América Latina se le llamó simplemente “neoliberalismo.”

Refiriéndose al caso particular de Estados Unidos, Seymour Lipset (13) señala que sus instituciones fueron creadas, bien para debilitar o bien para limitar el ejercicio del poder por parte del Estado, ya que dicho país nació de una revolución, precisamente contra la autoridad de dicho

(11) FRIEDRICH, Carl y BREZEZINSKI, Zbigniew. Totalitarismo Dictatorial y Autocracia. Harvard University Press. Cambridge Massachusetts. USA 1965. P.18

(12) HUNTINGTON, Samuel. LA Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Editorial Paidós. Barcelona, España 1997. P.42

(13) LIPSET, Seymour M. American Exceptionalism: A Double Edged Sword. W.W. Norton. Nueva York. 1995 p.26.

Estado, de donde sus ciudadanos heredaron una cultura política antiestatista que quedó y se mantiene reflejada en las limitaciones del poder del Estado tales como el gobierno constitucional, que garantiza la protección de los derechos individuales, la separación de los poderes, el federalismo, etc. Para este profesor de Política Pública de la Universidad George Mason, su país tiene un Estado débil ya que, además, el Estado social estadounidense apareció mucho más tarde y es más limitado que otras democracias de países desarrollados, amén de que sus mercados están mucho menos regulados; un ejemplo es la inexistencia y la resistencia para la implantación de un sistema de salud con cobertura universal tal como lo propone el actual presidente Barack Obama.

Una apreciación distinta es la de Max Weber quien define al Estado como “una comunidad humana que reivindica, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado”. Para este economista, sociólogo y politólogo germano, lo fundamental del estatismo está en la aplicación de las leyes, vale decir, la capacidad última de enviar a alguien a imponer el cumplimiento de las leyes del Estado. Según esta apreciación Estados Unidos tiene un Estado fundamentalmente fuerte, toda vez que posee suficientes organismos para la aplicación de las leyes en los distintos niveles, federal y local; su sistema de justicia civil y penal es altamente punitivo y cuenta con un abundante contingente de fuerzas de seguridad. Todo esto significa que Estados Unidos posee un sistema de gobierno limitado que históricamente ha restringido el alcance de la actividad del Estado y donde su capacidad de elaboración y de aplicación de leyes y políticas es muy elevada. Esta situación la plantea Francis Fukuyama cuando nos señala que:

*“Resulta conveniente, distinguir entre el alcance de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la fuerza del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, que equivale a lo que se denomina hoy en día capacidad estatal o institucional. Una de las razones por las que nuestro concepto de estatalidad resulta confuso es que el término “fuerza” se emplea a menudo para referirse indistintamente a lo que aquí se ha denominado “alcance” y a lo que se ha llamado “fuerza” o “capacidad”. (14)*

(14) FUKUYAMA, Francis. La Constitución del Estado. Ediciones B, S.A. Barcelona, España. 2004 p.23

Para este catedrático de Economía Política Internacional en la Universidad John Hopkins, la diferencia entre alcance y fuerza le permite crear una matriz para diferenciar el grado de estatalidad de distintos países del mundo, apoyado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial que en 1997 elaboró el Banco Mundial. Para ello ordena el alcance de las actividades estatales en una jerarquización que va desde los más importantes y necesarios, hasta las solo deseables u opcionales, y en ocasiones contraproducentes o destructivas.

Evidentemente que no ha sido posible un consenso sobre tal jerarquización de las funciones del Estado, particularmente las referidas a la redistribución de la riqueza y la política social; sin embargo, es menos difícil acordar que los Estados deben garantizar la Seguridad y Defensa integral, ante una invasión inminente, antes que cumplir otras funciones altamente importantes como educación y salud. Precisamente el Informe del Banco Mundial antesmencionado contiene un listado no exhaustivo de tres categorías de funciones estatales: mínimas, intermedias y dinámicas; que nos dá unos puntos de referencia sobre el alcance del Estado. (15)

Entre las *funciones mínimas* figuran: Suministros de bienes públicos puros (Defensa, Ley y orden, Derechos de Propiedad, Gestión Macroeconómica, Salud Pública); Aumentar la equidad (Protección de los pobres).

Entre las *funciones intermedias* figuran: Abordar los efectos externos (Educación y Medio Ambiente), Regular los Monopolios (Regulación de los servicios públicos y políticas antimonopolio); Corregir la información imperfecta (Seguros, Reglamentación financiera, Protección del consumidor).

Entre las *funciones dinámicas* figuran: La coordinación de la actividad privada (Fomento de los mercados, Política industrial, Aglomeración de iniciativas).

### **1.1.3. Formación de las Naciones, Unión e Identidad Grupal.**

Partiendo del hecho cierto de que la humanidad precedió a las naciones, existe suficiente esperanza de que la misma se prolongue mucho la después de ellas.

(15) *Ibidem* p.24

La construcción, así como la destrucción, de las naciones es un proceso que siempre está ocurriendo en cualquier parte del planeta tierra. La construcción de una nación, según el planteamiento de Karl Deutsch engloba tres preocupaciones: la de los académicos, la de los científicos sociales y la de los gobernantes y estadistas; los primeros, académicos e historiadores utilizan las regularidades de los procesos sociales para comprender la institución contemporánea particular; los segundos, por el contrario, parten de distintos hechos particulares y aparentemente únicos buscando las reglas generales que puedan derivarse de ellos, vale decir que estudian distintas situaciones para descubrir las regularidades comparando diversos patrones de conocimiento que poseen de las regularidades y su enjuiciamiento de situaciones únicas para influir sobre muchos resultados. Para este sociólogo y politólogo checo-estadounidense cada una de estas percepciones pretende favorecer una distinta de los asuntos concernientes al problema del nacionalismo y de la formación o desaparición de naciones; por ello los historiadores hablan del *crecimiento de las naciones*, estadistas y politólogos hablan de la *construcción de naciones*, mientras no pocos científicos sociales se refieren al *desarrollo nacional*.

El *crecimiento nacional* sugiere, según Deutsch, “una imagen organicista, el crecimiento de algo vivo que no puede disecarse sin lesionarla o matarla, además de un proceso de crecimiento que debe pasar por ciertos intervalos de tiempo fijos y etapas cualitativas fijas hacia la madurez, más allá de la cual solo viene la declinación y desaparición o la reproducción con un nuevo ciclo. Por su parte *la construcción de la nación* sugiere un modelo mecánico, donde una nación puede edificarse de acuerdo a planes diferentes, materiales diversos, en forma gradual o rápida y con independencia parcial de su ambiente. Y el *desarrollo nacional* implica un grado de libertad de combinaciones, donde además de los aspectos mecanicistas y voluntaristas de la construcción de la nación, incluye la conciencia de la interdependencia interna y externa en el tiempo y el espacio” (16)

Las naciones pueden surgir de la separación de unidades políticas más grandes o por el triunfo sobre unidades más pequeñas, tal es el caso de las tribus, las castas o los estados locales, integrándose más o menos en

(16) DEUTSCH, Karl W. Las Naciones en Crisis. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1981 p.p. 159-160

el cuerpo político de la nación. En el caso de una tribu, aquellas que los antropólogos consideran una “unidad social y política más amplia que el grupo familiar pero todavía suficientemente pequeña para proclamar una ascendencia común, aunque suficientemente grande para permitir los matrimonios cruzados”(17)

Otra consideración que usamos respecto a la formación de las naciones es la del citado Carl Joachim Friedrich en su definición de nación como “toda población o grupo de personas de cierto tamaño que pueda llamarse: independiente políticamente organizado, autónomo, cohesivo e internamente legítimo”. Para él la construcción de naciones es “la construcción de una cohesión de grupo y una lealtad de grupo para la representación internacional y la planificación interna”(18)

En la mencionada obra, expresada más detalladamente la definición implica al menos estos cinco elementos principales que también Karl Deutsch destacó en su obra:

- **independencia**, en el sentido de que no está gobernado desde afuera;
- **cohesión**, por virtud de sus hábitos marcadamente más eficaces de comunicación y cooperación social fáciles y variadas, en relación con sus correspondientes capacidades y motivaciones para la comunicación y la cooperación con miembros de otros grupos;
- **organización política**, en el sentido de que provee una masa para un gobierno que ejerce el control efectivo en su interior;
- **autonomía**, por cuanto concede a este gobierno su aclamación, consentimiento, obediencia y apoyo, hasta el punto de volver efectivo su mandato;
- **legitimidad interna**, en el sentido de que sus hábitos de obediencia y apoyo al gobierno, o por lo menos, a la cooperación política mútua y la pertenencia a la nación, están conectados con creencias más amplias acerca del universo y sobre su propia naturaleza, personalidades y cultura, de modo que su apoyo, aún en épocas de adversidad, es probable, y asegura la permanencia de la nación. (19)

En la política internacional contemporánea otros hechos pasan a conformar el proyecto central de la misma, tal es el caso del formato de la

(17) Ibidemp.161.

(18) FRIEDRICH, Carl J, Nation Building? En FOLTZ, William y DEUTSCH, Karl. Comps. Nation Building. Athertor Press. New York. 1996 pp. 27 a 32

(19) Ibídem p. 31



gobernanza de los Estados débiles, el mejoramiento de su legitimidad democrática y el fortalecimiento de instituciones insostenibles. Hoy por hoy abunda la necesidad de reconstruir sociedades secuelas de conflictos y guerras, de reconquistar zonas tomadas por el terrorismo y la delincuencia organizada o sencillamente de hacer que países pobres den un salto al desarrollo; el problema es que no existe una ciencia o un arte para la construcción del Estado. Francis Fukuyama considera que de existir tendría una demanda extraordinaria ya que lograría todos los objetivos de reconstrucción simultáneamente. Considera que Estados Unidos pretendió crear esa ciencia, arte o *techne* que es lo que se conoce como la *construcción de naciones*. La misma “refleja la experiencia nacional, donde la identidad histórica y cultural estuvo determinada fundamentalmente por instituciones políticas como el constitucionalismo y la democracia; en este caso los europeos tienen más en cuenta la distinción entre Estado y nación cuando sostienen que la construcción de una nación donde se crea una comunidad a la que se agregan una cultura y una historia comunes, queda fuera del alcance de cualquier poder exterior, lo cual es cierto ya que solo los Estados pueden construirse ex profeso. El surgimiento allí de una nación está más cercano a la suerte que al diseño” (20) Precisamente ha sido en ese país donde se ha producido un debate ideológico sobre la construcción de la nación, y donde resultan insostenibles tales construcciones dadas las necesidades en materia de seguridad y política exterior; por otro lado se debe afrontar el historial de resultados harto conflictivos que en esa área se han tenido; en muchos casos no es solo el no funcionamiento de la construcción de una nación, sino que muchos de los intentos han terminado, con el tiempo, en un desgaste de la capacidad institucional. La experiencia reciente da cuenta de tres aspectos que hay que considerar en la construcción de una nación:

- **El primero**, es la reconstrucción postconflicto que afecta a los países involucrados, como son los casos de Kosovo, Somalia y Afganistán con una autoridad estatal disminuida al extremo de tener que reconstruirla totalmente, desde la base; los poderes externos deberán garantizar temporalmente la estabilidad aportando seguridad, ayuda humanitaria y asistencia técnica para el restablecimiento de los servicios públicos esenciales.
- **El segundo**, se da si el Estado colapsado es capaz de alcanzar

(20) FUKUYAMA, Francis. Óp. Cit. p.148

un mínimo de estabilidad gracias al apoyo internacional; tal es el caso de Bosnia-Herzegovina, donde el objetivo pasa a ser la creación de instituciones estatales autosostenibles capaces de mantenerse tras la retirada de la ayuda externa.

- **El tercero**, es el fortalecimiento de los Estados débiles donde hay autoridades con estabilidad razonable, pero no apta para proteger derechos como el de la educación básica, y la propiedad privada.

Es un decir muy generalizado que uno de los principales obstáculos para la Europa política está en la misma Europa, vale decir, en las naciones europeas que a lo largo

de la historia concibieron y enarbolaron la soberanía nacional como el principio primigenio del orden público, oponiéndose siempre a trascender su importancia. Si bien es cierto que desde el mismo origen de la construcción europea, el objetivo de la integración política, más allá de la integración económica, no ha dejado de enfrentarse con la legitimidad y las prerrogativas exclusivas de los Estados-Nación participantes, no es menos cierto que por curioso y paradójico que parezca en América Latina, “el área donde mayores y mejores condiciones han existido para su integración, dada su identidad de idioma, religión, idiosincrasia, cultura, historia, similares condiciones socioeconómicas, etc., sea precisamente nuestra región el área donde, no obstante los innumerables ensayos, tal integración no ha sido posible, y por el contrario la misma se ha convertido en una utopía que se transmite entre las distintas generaciones”(21)

En el caso europeo, mientras que los Estados miembros han ido delegando en forma progresiva sus competencias económicas, particularmente las comerciales y las monetarias, a entes supranacionales, al mismo tiempo han ido creando una sólida resistencia a compartir en la misma dimensión su soberanía política, diplomática y militar; los hechos cotidianos dan fé del uso del derecho de veto al principio de una gestión intergubernamental en los asuntos internacionales, así como de la regla de unanimidad que rige la casi totalidad de la actividad política de la Unión, no obstante la existencia de una definición clara sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión (PESC), en los tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997). Por ello “la Europa política sigue siendo una suma de naciones soberanas, o un modelo de impotencia”(22)

Es difícil negar que la impotencia de las naciones puede ser superada

(21) GUERRA, Sergio y MALDONADO, Alejo. Laberintos de la Integración Latinoamericana. Editorial Comala.com. Caracas. 2000. p.11

(22) GNESOTTO, Nicole. Europa y el Poder. Ediciones Bellatierra. Barcelona, España. 1999 pp.65-66

con la astucia de la integración, ya que sería imposible, en cualquier proceso de integración económica, trascender a la integración política afectando las competencias de los Estados en materia diplomática y militar, si se pretende construir sobre la negación pura y simple de las soberanías y las diplomacias nacionales que desaparecerían en un mayor Estado-Nación guiado por una sola autoridad supranacional. Hoy día, aún la sociedad internacional continúa mostrándose ciega e impotente ante otros actores subestatales, vale decir, ante las minorías y los pueblos, cuando se atreven a cuestionar la soberanía de los Estados a los que pertenecen debido a que este orden mundial está aún sustentado en el principio de la integridad territorial de los Estados. Basta recordar el caso de Kosovo en la etapa posterior a la desaparición de Yugoslavia: una provincia cuya población estaba integrada por un 90% de albaneses, pero enclavada en el espacio geográfico de la República de Serbia.

Nicole Gnesotto nos señala al respecto que:

*“El principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado es, en efecto, un fundamento constitutivo del derecho internacional, porque constituye la expresión más completa del respeto hacia las soberanías nacionales; en cambio, el modelo en que se contemplan las etnias, los pueblos y las minorías, es decir, todo lo que existe más allá del marco nacional, revelan que existe un vacío jurídico que, en su tiempo, ya fue señalado por la Sociedad de Naciones. Simultáneamente, a esos actores no estatales constituidos por las minorías nacionales a menudo no les queda otra solución que la de interpretar los principios de autodeterminación y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos en un sentido secesionista, y cuando ello sucede, intentan erigirse en Estados–Nación, debidamente reconocidos, y mejor aún, respetados por la comunidad internacional, a fin de que ésta los reintegre en el funcionamiento tradicional de las relaciones de poder de un Estado a otro”(23)*

La historia reciente está llena de ejemplos en que algunos superan los obstáculos por las vías más o menos violentas; otros no logran tal objetivo y apelan a la “armonización del derecho con la realidad”; otros simplemente fracasan; todo ello, porque el principio de soberanía nacional puede ser al mismo tiempo un principio de orden y de desorden internacional, bien liberador o bien desestabilizador, de allí su permanente cuestionamiento.

(23) *Ibidem.* pp. 80-81.

Que es una nación? Es el título de una conferencia dictada por el historiador francés Ernest Renan (1823-1892) el 11 de marzo de 1882 en la Universidad de la Sorbona, después de la guerra franco-alemana de 1870-1871 y que produjo el desgarramiento de Alsacia. Allí analizó y planteó que nación no es sinónimo de raza, toda vez que las naciones modernas manifiestan una mezcla étnica; por ejemplo, Francia es celta, ibérica y germana, al tiempo que Alemania es también celta y germana además de eslava; lo cual significa que cualquier política que trate de apuntalar la unidad de una nación con argumentos basados en la raza es ilusoria y falsa. Tampoco la nación se identifica con una lengua, basta observar la separación de España de Centro y Suramérica, la de Estados Unidos y Gran Bretaña, o en el sentido contrario, como entender la cohesión helvética?. Tampoco la nación se identifica con una religión, basta con observar las distintas fronteras de los Estados y de las confesiones. Tampoco la nación se identifica como una comunidad de intereses; acaso una Unión Aduanera es una nación? Todavía queda la geografía, que sobre ella se fundamenta la teoría más arbitraria y peligrosa cuando se pretende construir una nación entre sus fronteras naturales; la historia da cuenta de que los espacios vitales de las naciones siempre han fluctuado.

En una de sus principales investigaciones Renan asegura que una nación no puede describirse suficientemente, ni fundamentarse con circunstancias materiales, cuando concluye en que:

*“Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas, que en verdad son solo una, componen este principio espiritual. Una de ellas pertenece al pasado, la otra al presente. La una es la posesión común de una herencia rica en recuerdos, la otra es*

*el acuerdo presente, el deseo de vivir unidos... Una nación es, por tanto, una gran comunidad solidaria, sostenida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los sacrificios que aún se está dispuesto a hacer. Presupone un pasado, pero se resume no obstante en el presente en un hecho evidentemente: el acuerdo, el deseo expresado claramente de proseguir la vida en común. (24)*

Hasta hoy esta definición se ha tenido como válida, si aceptamos, con H. Schulze que “las naciones son entidades espirituales, comunidades que existen mientras están en las mentes y los corazones de las personas, y que se extinguen cuando ya no son más pensadas ni deseadas; las

(24) RENAN, Ernest. Que es una Nación? En JEISMANN, Micheal y RITTER, Hennig. Editores. Grenzfall. Uberalten und neuen Nationalisms. pp.308 y sigs

naciones se basan en la conciencia nacional. Las naciones se reconocen en una historia, una gloria y unos sacrificios comunes, donde por regla general esa historia común corresponde a una realidad limitada, más soñada o idealizada que real” (25)

Esa “comunidad solidaria” que invoca Renan ha sido estudiada por la sociología de grupos donde se establece por un lado una diferencia entre los grupos propios (in-group) y los grupos extraños (*out-group*), y por otro la característica fundamental de la estructura de todos los grupos. Lo que entiende por “principio espiritual” no es otra cosa que el “sentimiento de pertenencia” que mantiene unidos al grupo propio; los grupos extraños son los otros; y existe una tendencia radical a considerar a los camaradas de grupo como a iguales y a los extraños como inferiores. El grupo propio (nosotros) le da al individuo sentido de pertenencia, seguridad y el sentimiento de que sus acciones, en y para el grupo, da sentido a su propia existencia y donde la adhesión sentimental del grupo propio no solo lo imponen las normas y demás formas de comportamiento, sino también mediante la identificación con símbolos, vale decir, emblemas, blasones, banderas, etc. También es cierto que nadie pertenece exclusivamente a un grupo único; desde los más sencillos, expresados en la amistad o el vínculo conyugal, entre dos, avanzando con la familia, la estirpe, la asociación, la comunidad hasta los grandes grupos como la nación o la iglesia, existen muchos grupos a los que se puede pertenecer simultáneamente, no sin generar conflictos de lealtad por las exigencias distintas de formas de comportamiento.

Aquí es donde se revela poderosa, entre estos grupos, la fuerza integradora de la nación, aunque no siempre haya sido así. Por ejemplo en el caso europeo, y como todas las formas políticas y culturales comunitarias, la nación es un fenómeno de esa civilización, que se ha formado a través de la historia, ha sufrido evoluciones y transformaciones, con un destino como el de todas las creaciones políticas: algún día perderá su significado político-cultural o simplemente desaparecerá para dar paso a otro estado de comunidad humana.

Evidentemente que el concepto de nación ha existido desde hace mucho tiempo, muy anterior al concepto de Estado, pero en su interpretación actual, que abarca la

totalidad de la población y aún puede definir una nación sin Estado, con ese significado las naciones son aún más recién-

(25) SCHULZE, Hagen. Estado y Nación en Europa, Editorial Crítica. Barcelona, España, 1997. p.87

tes. “Natio es un viejo concepto tradicional, heredado de la antigüedad romana, que califica originalmente el nacimiento o descendencia como característica diferenciadora de distintos tipos de grupos” (26)

#### **1.1.4. Estado sin Nación y el declinar del Estado-Nación.**

Ningún proceso de Integración Económica escapa de las convulsiones que sufren los Estados miembros debido a los cambios jurídicos e institucionales que son necesarios para hacerlos factibles y que normalmente están contenidos o expresados formalmente en los Tratados fundacionales y sus sucesivas reformas. Una vez que tales Estados asumen los contenidos por las normas internas de su ratificación, e inclusive, por modificaciones a las propias constituciones, se van transfiriendo competencias hacia instancias comunitarias supranacionales que la misma integración exige. No es difícil observar que los cambios que se generan van más allá de lo que describen esos Tratados fundacionales ya que es notoria la creciente pérdida de autonomía nacional en las decisiones estatales. En el caso europeo esto es emblemático cuando se aprecia en algunos aspectos de la política económica, en un principio, y que luego se traslada a otros asuntos de interés público, entre los que destaca el traspaso de los poderes de decisión que en materias económica y política los fundadores del proceso, siguiendo de cerca la teoría política de entonces, creyeron que formaba parte de la soberanía, sin cuyo dominio ni siquiera se explica la misma existencia del Estado; incluso las correspondientes constituciones de estos tampoco tienen respuestas para las mutaciones que los procesos de integración han generado y su posición supraordenadora a cualquier otra normativa, generalmente se discute en beneficio de la justa y exacta aplicación de los compromisos del proceso integrativo. Sin duda que todos esos cambios jurisdiccionales e institucionales son inevitables en los Estados miembros constituyendo un elemento positivo en las exigencias de la integración. La historia política de los más importantes procesos de integración nos ha enseñado sobre los hechos y acontecimientos, críticos algunos, ocurridos desde el inicio de los mismos; no poca es la historia en la construcción de un derecho comunitario, de la organización de sus vínculos con el derecho nacional, que explican los inconvenientes y la dimensión del esfuerzo para la conciliación necesaria a los fines de poder lograr un sistema jurídico que

(26) *Ibidem* pp.87-88.

resulte un verdadero soporte a la integración. No en vano varios Estados europeos han buscado entre sus instituciones los fragmentos del poder perdido cuando el Tratado de Maastricht entró en vigencia. Evidentemente que los cambios o mutaciones de los Estados miembros y sus ordenamientos y pugnas jurídicas se han producido lentamente desde más de medio siglo, pero el Tratado de Maastricht parece haber concentrado todos los problemas, lo cual permite una visión de conjunto que facilita la solución en el plano político. No en vano este proceso de integración luce irreversible, no obstante las crisis económicas y políticas que están presentes en algunos países de los grupos integrados; todo ello porque la integración misma es un

antídoto para superar tales crisis, y, por el contrario, genera el fortalecimiento de los sistemas políticos vecinos y la protección frente a la competitividad de las otras potencias económicas mundiales. El Tratado de la Unión Europea, como también se conoce al firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 07 de febrero de 1992, ha generado discrepancias y debates políticos sobre la conveniencia o no de avanzar en la creación y consolidación de un sistema capaz de diluir gran parte de los poderes esenciales de los Estados; ello no comenzó con este Tratado ciertamente, pero a partir de él se evidencia un programa que condujo a la ciudadanía única europea, un Banco Central Europeo y la moneda única. El proceso de la ratificación del Tratado, por parte de los Estados firmantes, estuvo acompañado de una suerte de reflexión sobre los “excesos hasta entonces cometidos al arrebatar innecesariamente atribuciones a los Estados que podrían haber sido retenidas por ello” (27) Esta reflexión tuvo lugar por el hecho de haberse consagrado definitivamente una “nueva” regla: el principio de la subsidiariedad. En este sentido Muñoz Machado señala que:

*“El Tratado de la Unión podría pasar a la historia por haber dado un definitivo paso hacia adelante en la unión económica y política; pero al mismo tiempo, sumándose al ritmo clásico ensayado ya tantas veces por el protocolo europeo, por haber admitido la necesidad de fortalecer los elementos estatistas de la Unión. Una filosofía, esta última, que aparenta un recorte en el crecimiento incondicionado e irresistible del poder de las instituciones comunitarias. Todo ello justamente en el momento en que el signo dominante en el movimiento pendular de la Unión era el europeísta” (28)*

(27) MUÑOZ M. Santiago. La Unión Europea y las mutaciones del Estado. Alianza Editorial, S.A. Madrid. 1994 .p.17

(28) *Ibidem*. pp.17-18

Sin duda que después de la firma de este Tratado, el principio de la subsidiariedad aumentó su importancia y aún más cuando comenzó el proceso de ratificación por los Estados miembros; sin embargo la documentación comunitaria posterior a Maastricht especifica que la regla de la subsidiariedad estaba implícita en los Tratados fundacionales y su vigencia práctica resultaba del empleo que de ella hacía la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sin negar que el Tratado ha constituido la normativa que elevó la regla de la subsidiariedad a la categoría de principio general. Específicamente el artículo 5 del Tratado señala textualmente:

*“La comunidad actuará dentro de los límites de la competencia que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que este le asigne. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado” (29)*

Mientras algunos Estados y distintos movimientos políticos dentro de ellos generaban reticencias, hoy llamados euroescépticos, los europeístas procuraron disminuir el peso del último paso dado en el proceso de consolidación de la Unión privilegiando el gran respeto a la posición tradicional de los Estados, apoyándose en la consagración del principio de la subsidiariedad.

Immanuel Wallerstein, científico social estadounidense de la Universidad de Columbia, describe entre las estructuras institucionales de la economía-mundo al Estado, como la que ha desempeñado un mayor y más importante papel en el funcionamiento del capitalismo histórico. Para él, la aparición del Estado permitió llevar a los principales actores de la arena política a la búsqueda del control del poder de Estado, o a la conquista del mismo. No obstante, considera que la soberanía del Estado moderno estuvo limitada por el sistema interestatal del que formaba parte, lo cual dio pie a la crisis en el concepto de Estado-Nación.

Pero esos Estados, que pueden cambiar las normas que rigen el flujo de los factores de producción gracias a la jurisdicción territorial que tienen

(29) Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Artículo 5 (antiguo Artículo 3B). Oficina de Publicaciones. Luxemburgo 1997

sobre sus propias fronteras, donde tienen el derecho legal de determinar las normas que rigen las relaciones sociales de producción, y donde tienen la capacidad de recaudación impositiva, que tienen el monopolio de la violencia organizada, ese mismo Estado llamado moderno tiene ciertas particularidades entre la que destaca la soberanía, que en la práctica no es absoluta sino más bien una soberanía restringida. En la teoría política de Wallerstein se entienden dos soberanías o dos facetas de la misma: la interna, donde el Estado es analizado hacia dentro de sus límites, la soberanía mirando hacia adentro que le permite aplicar cualquier política considerada adecuada y donde ningún individuo, grupo o estructura subestatal puede negarse a obedecer las leyes; la externa; o vista desde afuera, implica que ningún otro Estado del sistema tiene derecho a ejercer autoridad alguna dentro de la fronteras de ese Estado, lo cual convierte a la soberanía en un concepto recíproco basado en el reconocimiento mutuo de las afirmaciones de esos Estados en un sistema interestatal. Para este intelectual norteamericano, existe una distancia considerable entre estas dos caras de la soberanía en el mundo de hoy, ya que:

*“Ningún Estado moderno ha sido realmente soberano de facto hacia adentro, porque siempre ha habido resistencia interna a su autoridad, [...]. En la mayoría de los Estados esa resistencia ha conducido a la institucionalización de limitaciones legales a la soberanía interna en forma, en otras, de legislación constitucional. Asimismo, ningún Estado ha sido nunca verdaderamente soberano hacia afuera, puesto que la interferencia de un Estado en los asuntos de otro es cosa habitual, y puesto que todo el corpus del derecho internacional (especie reconocidamente débil) representa una serie de limitaciones a la soberanía externa” (30)*

Una interpretación del párrafo anterior nos lleva a concluir que para el autor existen Estados fuertes y débiles, donde los fuertes no son plenamente recíprocos en el reconocimiento de la soberanía de los débiles, por lo que normalmente intervienen en sus asuntos internos, mientras que estos normalmente tratan de convertirse en fuertes para, por lo menos, resistir la intervención. Todos los Estados, sin excepción, están limitados por las operaciones de un sistema interestatal, cuya existencia refleja un grado intermedio de poder, tanto de los Estados como del propio sistema. Esta

interpretación de Wallerstein genera una crisis en el concepto mismo de Estado-Nación, toda vez que

(30) AGOSTO, Patricia. Wallerstein y la Crisis del Estado-Nación. Editorial Campo de Ideas S.L. Madrid. 2003. p.80.

este concepto implica el reconocimiento por el propio Estado, y por otros del sistema, del derecho de los pueblos a controlar esta estructura estatal, transformándose en naciones.

Cuando habla de la crisis actual del sistema mundial y de la debilidad de las estructuras estatales en esa crisis, la primera víctima es la legitimidad de tales estructuras y su capacidad para mantener el orden; considera que durante cuatro y cinco siglos el orden interno fue creciendo recurrentemente para el sistema en su conjunto, se trata de lo que denomina el ascenso de la "estatidad". Hoy sabemos que los Estados han ido perdiendo esa capacidad. Las consecuencias de ello es la misma deslegitimación del Estado, y como quiera que este, y el sistema interestatal se consideran ineficaces, la gente procura la protección en los grupos de diferentes orígenes: lingüísticos, étnicos, religiosos, de género, hoy día de preferencia sexual, las llamadas minorías, etc. Por ello nos habla del "grupismo" vale decir, la conformación de "grupos defensivos, que afirman una identidad en torno a la cual constituyen solidaridad y luchan por sobrevivir junto con y en contra de otros grupos similares" (31)

En lo que considera un transitar hacia un nuevo orden mundial por causa de la crisis estructural de nuestro sistema-mundo, caracterizado por las restricciones de los beneficios a escala mundial y a largo plazo, así como del colapso de los movimientos de la vieja izquierda, Wallerstein señala que es eficaz trabajar en los niveles local y mundial, porque hacerlo en el ámbito del Estado nacional tiene poca utilidad. Quienes han quedado fuera del sistema mundial actual ya no tienen el objetivo fácil de tomar el poder del Estado, por lo que deberán asegurar la construcción de un nuevo sistema histórico, actuando *unidos*, simultáneamente de manera local y global al mismo tiempo. Una manera de interpretar el pensamiento de Wallerstein nos lleva a ubicarnos en el plano de la Integración que implica lo local y lo global. No hay otra manera de conciliar ambos extremos.

Otra manera de ver esta realidad es la que nos presenta el profesor japonés Kenichie Ohmae, especializado en lo que da en llamarse "economía global", quien opina que el Estado-Nación es obsoleto, toda vez que el aglutinante que los mantenía tradicionalmente unidos, por lo menos en términos económicos, hoy en día está en vías de extinción, tal es el caso de las fronteras, el interés nacional, la ilusión cartográfica.

(31) *Ibidem*. p.82

*"Sacudidos por súbitos cambios en la dinámica industrial, la información disponible, las preferencias de los consumidores y los flujos de capital; agobiados por las exigencias de mínimos socialmente garantizados, y por subvenciones carentes de límites*



*determinados, reclamadas en nombre del interés nacional, y atados de pies y manos por sistemas políticos que cada vez responden peor a los nuevos retos, estos conjuntos políticos ya no tienen sentido como unidades aisladas y significativas en un mapa actualizado de actividad económica. Siguen estando allí, por supuesto, siguen siendo actores importantes en la escena mundial. No obstante, en la mayoría de los casos, han perdido la capacidad de utilizar la lógica mundial como criterio básico de las decisiones que toman”(32)*

Considera que estamos en presencia de la aparición de una novísima figura: el Estado-Región. Para la fecha de la publicación de la obra mencionada, hablaba de “unidades geográficas” que pueden o no encontrarse dentro de las fronteras de una nación determinada, con “zonas económicas naturales” en un mundo sin fronteras. Cita las unidades geográficas tales como el norte de Italia, el alto Rin, Gales, San Diego/ Tijuana, Hong Kong/ Sur de China, Silicón Valley /Bahía de San Francisco en el Estado de California, Pusan, (en el extremo sur de la península de Corea) y las ciudades de Fukuoka y Kitakyushu en el norte de la isla japonesa de Kyushu, el triángulo del crecimiento de Singapur, Johore en Malasia y las islas vecinas de Riau en Indonesia, el parque triangular de la investigación en Carolina del Norte, la región de Rhone-Alpes en Francia centrada en Lyon con sus lazos mercantiles y culturales con Italia; la región del Languedoc-Rousillón, centrada en Toulouse con vínculos con la Cataluña de España; Tokio y sus alrededores; Osaka y la región de Kansai; la isla malaya de Penang; Medan (una ciudad indonesia de Sumatra) y Phuket en Tailandia (33). Estas unidades, aunque de dimensiones geográficas limitadas, tienen una gran influencia económica, y no obstante tener el mismo tamaño que las megápolis como Ciudad de México o Calcuta, no son lo mismo. Lo cierto es que los Estados-Región de Ohmae son unidades económicas, no políticas, que acogen favorablemente tanto la inversión, la propiedad y los productos extranjeros; igualmente acogen positivamente la posibilidad de utilizar los excedentes que generen las actividades para que el nivel de vida de sus

(32) OHMAE, Kenichie. El Fin del Estado-Nación. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.1997. p. 109

(33) *Ibidem*. pp.110 y 111.

ciudadanos se eleve un poco más. Constituyen unos puntos de entrada eficaces para la economía mundial porque las características que los definen están conformadas por las exigencias de esa economía. Sin embargo el planteamiento de este estrategia empresarial se fundamenta en el establecimiento de una unidad logística y marketing dedicada a la región, por lo que si el mercado es demasiado pequeño no puede llegar a ser un Estado-Región autosuficiente, y si es demasiado grande en territorio o en población requerirá de varios sistemas operativos paralelos para atenderlo, lo que significa la falta de coherencia centrada necesaria para que se le considere un Estado-Región. Y como estos se orientan hacia la economía mundial y no hacia los Estados que los albergan, han contribuido al fomento de “un internacionalismo de

miras que desactiva buena parte de las tensiones sociales habituales”. Los Estados-Región no son, ni tienen por qué ser, enemigos del gobierno central.

Coincide, en cierta forma, Ohmae con Alain Touraine cuando habla del declive del Estado-Nación, y señala que los europeos sienten crecientemente que pertenecen a conjuntos territoriales más vastos o más restringidos que un Estado, definiendo tales conjuntos más en términos económicos o culturales que políticos o institucionales; sin embargo nos recuerda que a través de la historia moderna, no son pocos los europeos que se han sentido pertenecientes, ante todo, a una ciudad y a su región, principalmente aquellas Ciudades-Estado que antes de incorporarse a un Estado-Nación jugaron un gran papel durante cierto tiempo, tal es el caso de Ámsterdam, Hamburgo, Florencia y Siena, entre otras. El planteamiento de este sociólogo francés luce no del todo optimista cuando apreciando que los principales analistas ven, en el marco de la globalización, que la descomposición de la sociedad y el debilitamiento de los Estados nacionales es una etapa normal en la formación de conjuntos cada vez más vastos. Para él la argumentación de tal afirmación se basa en la creación de la Unión Europea “donde ven forjarse una voluntad política, una cultura y una conciencia común de ciudadanía”. Si bien avala como “éxito extraordinario” la creación de una Europa integrada, luce pesimista al no creer en la afirmación de un Estado-Nación a nivel europeo, o lo que en su tiempo planteó Winston Churchill, los Estados Unidos de Europa. Todo ello porque considera que el interés de esa construcción viene de “la disociación de una economía mundial, de una gestión económica continental, de la renovación de la vida local y del mantenimiento de las identidades nacionales”. (34)

(34) TOURRAINE, Alain. Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España. 2005 p.49.

También enfatiza en la importancia histórica de este proceso de integración que no puede ser separada del rol que desempeña en las grandes transformaciones de la vida social. Para entender esta posición basta con recordar que Touraine ha destacado las tres funciones principales que ha tenido siempre el Estado-Nación. En *primer lugar* está la creación de una burocracia de estado para la intervención en el desarrollo económico; en este caso la acción administrativa y económica del Estado se ha incrementado, pero en el caso europeo esta acción ha sido desbordada tanto por la globalización como por la misma dinámica de la conformación del proceso integracionista, donde la educación, el control moral y la represión del Estado han retrocedido, en parte como consecuencia de los avances científicos, aunque luzca contradictorio, en parte por “las conquistas de un individualismo consumidor y hedonista”. En *segundo lugar*, el Estado ejerce un control sobre las costumbres y los sentimientos, toda vez que, en conjunto, el Estado-Nación es mucho menos que épocas pasadas un marco general de identificación colectiva; hoy vemos a ingleses, franceses y alemanes, entre otros europeos, que no identifican su conciencia nacional con la política de su Estado; contrariamente, en el caso italiano se puede asegurar que la integración europea ha forzado la conciencia nacional en Italia, algo impensable en el siglo XIX cuando la unidad de ese país era un fracaso. Los españoles en España son gallegos, asturianos, catalanes, vascos, etc., fuera de

España son españoles, más recientemente son, sencillamente, europeos. La confusión del presente con el pasado ha hecho que los nacionales de otros países se burlen de los nacionalismos europeos; basta observar que en Suecia y en Estados Unidos la bandera nacional ondea en muchos más edificios que en Francia o Italia, incluso en las empresas privadas. En *tercer lugar* está hacer la guerra, bien para defenderse de los enemigos, o bien para constituir un territorio nacional. Es el caso de la creación europea, con el Tratado de París de 1950 y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA, cuyo objetivo fundamental era “hacer imposible las guerras entre los países europeos”.

Se trata de una voluntad que inicialmente comprometió a seis países (Italia, Francia, Alemania y los del Benelux) que tomaron la iniciativa de edificar una Europa en una nueva forma de vida política, sin embargo, aunque Charles De Gaulle hablaba de “la Europa de las patrias”, nada hablaba de una Europa Federal.

El proceso de integración europeo es la más clara evidencia de la edificación de un conjunto político y económico supranacional, pero sentida por su población como el resultado de una iniciativa llevada a cabo por hombres de la estatura política y moral de Monnet, Schumann, De Gaulle, Adenauer, De Gasperi, Spaak, entre otros, pero ampliamente comprometidos, durante la guerra fría, con los Estados Unidos. Se entendió por ello que tal construcción adolecía de legitimidad democrática, lo cual tiene que ver con la ausencia de debates teóricos e ideológicos. Lo cierto es que el avance cuantitativo y cualitativo del proceso ha acompañado al movimiento mundial de liberalización y bajo la sombra del peligro soviético. Si bien es cierto que los movimientos de opinión de base, apoyados en un sentimiento antinorteamericano, denunciaron la integración europea como una maniobra del “gran capital americano y mundial”, también es cierto que ninguno de ellos se transformaron en movimientos o partidos políticos, y por el contrario el verdadero éxito que asomó, frente a estos sentimientos, fue la creación de lo que Jacques Delors llamo “el modelo social europeo”. Inglaterra y Francia, al terminar la segunda guerra mundial crearon sistemas de seguridad social distintos entre sí, pero que le dieron cuerpo a la idea del Estado de Bienestar, aún vigente en los demás países europeos, incluyendo a los escandinavos que siempre se han resistido a la integración política. Sin duda que tales países se beneficiaron del legado de luchas obreras y de la fuerza de los partidos socialistas, dándoles a sus ciudadanos unas formas y condiciones de vida que solo eran un sueño lejano al inicio de la postguerra. Coincidiendo con Touraine, “es difícil hablar de la desaparición del Estado-Nación en países donde el gasto público alcanza o sobrepasa la mitad del Producto Nacional Bruto”.

Cuando se habla de falta de “legitimidad democrática” en el caso europeo hay que recordar que, lenta pero firmemente, con la elaboración del Tratado de Maastricht la Comunidad Económica Europea, CEE., comenzó el camino hacia la conversión en Comunidad Europea, CE., mucho más amplia y no limitada a lo económico, para

luego transformarse en Unión Europea, UE. Pero este recorrido, más allá de la obra de dirigentes políticos y altos funcionarios como los antes mencionados, contó con el apoyo absoluto que ofrecía para entonces los vínculos personales de franceses y alemanes que militaban en la democracia cristiana y en la socialdemocracia, tal son los casos de De Gaulle y Adenauer, Giscard d'Estaing y Schmidt, Mitterrand y Kohl, y más reciente ante la primera gran crisis, Sarkozy y Merkel. Todos demócratas probados, pero que no respondían a una voluntad popular muy clara. Si bien es cierto que la Integración europea no se hizo bajo el control de la opinión pública, aunque estuvo bajo la atención de las instituciones de sondeo, no es menos cierto que era casi imposible dejar que Europa se construyera por sí misma; para el logro fue necesario el diseño de una política específica para lograr su creación pasando por encima de la abstención británica respecto a la moneda única y la ampliación que hoy día ha logrado incorporar al centro y al este del continente. Hasta los franceses aceptaron, no sin reticencias, el Tratado, lo cual indica que de haberse consultado a los ciudadanos, otros países lo hubieran rechazado. Cabe recordar con Touraine cuando se dió ese gran paso que significó la idea de una Constitución europea; en una campaña encabezada por dos alemanes, movidos por su profunda hostilidad a todo nacionalismo alemán, Jurgen Habermas y Daniel Cohn-Bendit se movieron a favor de una ciudadanía europea. En Europa está presente algo que luce contradictorio: las divergencias entre los gobiernos y las opiniones públicas, lo cual apunta hacia una falta de "conciencia europea"; la integración tiene muchas ventajas, que solo es rechazada por una minoría. La idea de la Constitución de Europa se enfrió, no obstante los grandes esfuerzos desarrollados, fue relanzada en forma más pragmática cuando se producen adhesiones de nuevos Estados miembros, pero hubo que apelar al Tratado de Lisboa, porque, a decir verdad el proyecto de Constitución se presentó precisamente cuando en Europa existía un verdadero retroceso del sentimiento europeo y más bien fue percibida sin otra finalidad distinta a la supervivencia de la Unión, cuando los países europeos tratan de no cerrarse sobre sí mismos, siendo más Estado que Nación y donde la ampliación, aunque luzca paradójico, acentuó aún más la debilidad europea como nación. Al respecto, este estudioso de la sociedad post-industrial y los movimientos sociales nos dice que:

*...si los países europeos tratan de no cerrarse a sí mismos, no es porque formen en lo sucesivo una sola nación, sino porque construyen un Estado. Este Estado ya existe, por lo demás, puesto que una gran parte de Europa dispone de una moneda común y los parlamentos nacionales dedican una parte importante de su actividad a adaptar las leyes de sus países a las directrices comunitarias. Pero lo que impide a Europa ser un verdadero Estado es que no tiene política internacional (35)*

(35) *Ibidem* p.56

A esta clara advertencia se agrega la impotencia que va más allá de la política internacional, se trata del éxodo de la élite científica e industrial atraída por ese imán que significan los centros de estudios e investigación y las grandes universidades

estadounidenses. Pero no se trata solo de científicos, intelectuales, industriales, etc., hoy día muchos franceses, alemanes o italianos se sienten más cómodos, entiéndase menos desplazados, en Los Ángeles o Nueva York que en muchas ciudades de Europa; además, este continente ya no es de combatientes, lentamente se va convirtiendo en un continente de jubilados. Lo grave no es solo que sea un Estado sin nación, sino que se está convirtiendo en un Estado débil, que lleva una acción más gestionaría que política, frente a un peligro latente: el sueño de la resurrección del “Imperio Soviético”, con Putin y Medveyev “turnándose” en el poder.

Esta apreciación sobre la falta de política internacional puede estar asociada a las concepciones diferentes que tienen los europeos y los estadounidenses de la legitimidad en el ámbito internacional; estos la consideran fruto de la voluntad de las mayorías democráticas y constitucionales de los Estados-Nación, mientras los europeos la identifican con principios de justicia mucho más elevados que las mismas leyes o la voluntad de cada Estado-Nación. Todo ello deviene, para ambas regiones, de la raíz de sus propias historias nacionales. La visión europea es correcta desde el punto de vista abstracto pero errónea en la práctica según Fukuyama, y donde el problema radica en que, “si bien dicho terreno de valores democráticos liberales tal vez existe en la teoría, no está representado con perfección en ninguna institución internacional determinadas”, como la legitimidad no asciende de las fases democráticas legítimas y concretas del nivel estatal-nacional, sino que desciende de un nivel internacional incorpóreo, ello estimula los abusos de las elites que disponen de total libertad para interpretar la voluntad de la comunidad internacional a su real conveniencia; además la posición europea apela al cumplimiento de las leyes, cuando es sabido que en el mundo globalizado de hoy día el único poder exclusivo de los Estados-Nación soberanos es el poder de aplicación de las leyes, porque aunque las organizaciones y el derecho internacional refleja la voluntad de la comunidad internacional su aplicación y cumplimiento sigue siendo competencia de los Estados-Nación.

Para Fukuyama el problema de aplicación de las leyes sigue presente en el ámbito internacional ya que:

*La “comunidad internacional” es una ficción desde el momento en que su capacidad de aplicación de las leyes depende por completo de la acción de cada uno de los Estados-Nación. No existe una ONU autónoma, ni un ejército europeo. Todas las organizaciones internacionales que se ocupan de graves asuntos pendientes de seguridad, a diferencia de las misiones de mantenimiento de la paz tras un conflicto, se enfrentan a serios problemas de acción colectiva.” (36)*

Basta con recordar que en plena guerra fría este tipo de problemas resultaron suficientes para impedirle al Consejo de Seguridad de la ONU emprender acciones legales significativas. De ello nos queda claro que los debates sobre la internacionalización de la función pública, sobre la reestructuración de las relaciones internacionales, opacan las discusiones sobre los cambios necesarios en el orden económico mundial. Hoy más que nunca se plantean varias dimensiones para la

discusión que deben estar encabezadas por el cambio de régimen y fin del Estado-Nación; a ello le agregamos el nuevo papel de la ONU para el siglo XXI y los procesos de ajuste estructural aunado a la amortiguación social del impacto habida cuenta de la desigualdad cada vez mayor entre las distintas regiones del mundo y dentro de ellas. Concluimos en lo antes señalado en cuanto a la soberanía, altamente cuestionada y cuya transferencia, al menos parcialmente, a instancias de decisiones efectivas legitimadas democráticamente a nivel global, luce como algo inevitable para entrar a manejar los problemas globales que han salido del control de los Estados-Nación. Resulta inimaginable un “Estado Mundial”, pero si podemos pensar en una integración más humana y cultural que económica y más económica que política.

## **1.2. La Integración Nacional y la Integración Internacional Frente a las Ideologías de la Economía Política.**

Los países del mundo occidental que hoy en día se aproximan mas al ideal de integración en términos nacionales son los del noroeste de Europa, América del Norte, junto con Australia y Nueva Zelanda, que coinciden en tener una tradición de independencia política, además de que nunca sufrieron un dominio político comparable al que se impuso a los países subdesarrollados bajo el sistema colonial. Lo normal y justo para estos países era la independencia nacional, aunque se trataba de un ideal no realizado plenamente, pero que constituía un factor determinante en la visión política de todos. Ello resultaba cierto para Norteamérica y Oceanía, aún en el periodo en que estas eran colonias,

(36) FUKUYAMA, Francis. Óp. Cit. p.170.

ya que la tradición de independencia política tenía su soporte en la herencia cultural y en una fuerza política en su desarrollo; hoy día esos países, en su totalidad constituyen ejemplos de democracias estables. Cabe señalar que todos estos países erradicaron el analfabetismo hace dos siglos y sus culturas se han caracterizado por una fuerte dosis de racionalismo y aun de materialismo.

Llama la atención que casi todos los países desarrollados, económicamente hablando, y altamente integrados son mayoritariamente protestantes, en forma total o predominante. Para Gunnar Myrdal, (1898-1987) la religión protestante, tanto en su rama luterana, como en la calvinista, aplican una moral donde se concedía poco lugar a la gracia y a la indulgencia; la misma fomentó un espíritu social de responsabilidad individual, de emulación personal y de competencia; y como resultado alentó la racionalización en términos morales de adelanto social y económico. Curiosamente estos países están ubicados en la zona templada de la geografía y no existen países desarrollados y nacionalmente integrados en las zonas tropicales y subtropicales, lo cual ha alimentado especulaciones sobre el determinismo geográfico; a ello se agrega que todos estos países ingresaban en la primera etapa de la industrialización, al tiempo que el mercado internacional de capitales se abría para ellos, la migración era libre entre esos países y ese movimiento del factor productivo trabajo aseguraba el ajuste de la población a sus oportunidades de desarrollo. Los ferrocarriles, las redes

telefónicas y otras comunicaciones, junto a la construcción de escuelas representaron las fuerzas más poderosas que alteraron la estratificación social y las comunidades locales. Para este economista sueco, Premio Nobel de Economía 1974, el desarrollo hacia un Estado-Nación altamente integrado, con el crecimiento de instituciones complejas, públicas y privadas, debe tener un fundamento sólido en el plano psicológico: primero, la conciencia de una comunidad nacional de intereses y aspiraciones; segundo, la voluntad común de hacer sacrificios para otros propósitos distintos a un beneficio económico inmediato; el desarrollo de instituciones y reglas adecuadas para esos fines. Todo ello constituye el resultado histórico de haber vivido estrechamente unidos mucho tiempo bajo una política unificada. (37)

Respecto al crecimiento del nacionalismo económico cabe señalar que antes de la primera guerra mundial, en el espacio geográfico que

(37) MYRDAL, Gunnar. El elemento político en el desarrollo de la teoría económica, Editorial Gredos. Madrid 1967. p. 76.

constituía el centro de atención de entonces, habían pocos conflictos aparentes entre las dos líneas de evolución: la integración nacional y la integración internacional. En conjunto se prestaban apoyo mutuo, pero el rápido desarrollo de dichos países fue a la vez causa y efecto, vale decir, una fase esencial del anticipado comienzo de su desarrollo hacia la integración nacional, desarrollo que solo fue posible gracias a los movimientos relativamente libres de mano de obra, capitales, bienes y servicios entre estos países; y estos movimientos significaron un alto nivel de integración económica internacional. Después, con la primera gran conflagración aparecieron interrupciones de crisis políticas y económicas internacionales generando un desacuerdo entre las dos líneas de integración; gradualmente los países fueron generando toda una fortaleza de políticas regionales para defender su prosperidad económica internamente, de la misma forma que protegían su estabilidad. Finalizada la crisis de los años treinta, la mayoría de los movimientos internacionales estuvieron fuertemente limitados por las políticas nacionales, tal es el caso de los movimientos de mano de obra fuera de las fronteras nacionales que disminuyeron al nivel de pequeñas corrientes locales, así como el mercado de capitales internacionales que dejó de funcionar al concluir el año 1931.

Cabe señalar que para la misma época el comercio internacional se apegó mucho a las reglamentaciones nacionales restrictivas y discriminatorias con tipos de cambio que abandonaron la convertibilidad general. Posteriormente a la segunda guerra mundial surgieron nuevas reglamentaciones nacionales proteccionistas generando, a su vez, numerosas crisis internacionales. Ello llevó a Myrdal a considerar que el internacionalismo tiende cada vez más a ser relegado como una “abstracta utopía”

Detrás del crecimiento del nacionalismo económico se producen tanto una consolidación del interés nacional, como una suerte de debilitamiento del internacionalismo. Mientras se daba la consolidación de los procesos de integración nacional en los países desarrollados y en grado elevado, la integración nacional era un obstáculo para la integración internacional toda vez que aquella enfocaba más

exclusivamente los intereses del individuo en el Estado-Nacional. La base emocional para explicar esto es la frontera. Esta satisface una necesidad que experimenta la mayoría de la gente, independientemente de cómo surgió y donde está trazada: vivir apartada de extraños.

Como es menos fácil unificar que dividir, no obstante, un resultado de la integración nacional estriba en que la actuación de todas las instituciones públicas y de los grupos de interés organizados que funcionan dentro de una estructura tienen cada vez mayor importancia e influencia sobre la vida y bienestar de cada ciudadano; los gremios nacionales defienden el interés nacional. De esta forma la frontera nacional adquiere una importancia práctica para cada ciudadano, lo cual contribuye a disminuir en forma progresiva la experiencia y a debilitar el sentimiento de solidaridad internacional. Sin duda que las diferencias culturales entre las poblaciones ribereñas a una frontera se acentúan a medida que los intereses se enfocan en problemas nacionales y quedan cada vez más incluidos en la estructura de las instituciones de los Estados-Nación. En cuanto al debilitamiento del internacionalismo, cabe recordar que la clase obrera fué, desde hace más de cien años, el principal arquitecto del Estado de Bienestar moderno, constituyendo siempre una fuerza impulsora de los rasgos nacionalistas. Los ideales internacionales que durante mucho tiempo se conservaron en fórmulas verbales, tales como lemas, banderas y canciones, que expresaban la lealtad a dichos ideales, fueron una herencia venerada pero hoy casi desaparecida; de allí que se haya producido un salto hacia una tendencia a la autarquía nacional. Los límites dentro de los cuales el Estado pasa a disponer y organizar libremente de acuerdo con las directrices emanadas del proceso nacional y político están fijadas por sus fronteras nacionales o territoriales, ya que él mismo puede controlar la exportación de capitales, eliminar la mano de obra extranjera, desalentando la inmigración. Las mismas variables macroeconómicas más importantes son factores calculables que pueden ser influidos en base al interés nacional, sea este individual o de grupos, y los mercados internacionales que son variables independientes representan un riesgo económico que una planificación puramente nacional no puede dominar; por lo tanto, las economías nacionales tienen que ajustarse lo mejor posible a las condiciones del mercado exterior, por lo que la desintegración internacional impulsa la autarquía nacional que, por su parte, incrementa dicha desintegración.

En 1954 el economista y profesor Raymond F. Mikesell (1913-2006) sostenía que el mercado mundial estaba dirigido por “una red de una monstruosa complejidad de arreglos comerciales y convenios de pagos que habían reducido al mínimo el papel de las fuerzas del mercado en la determinación de lo que deben producir y vender las naciones. En su lucha por la independencia nacional y el desarrollo económico se liberan fuerzas poderosas de nacionalismo que dan a esas políticas una carga emocional”. (38) Lo cierto es que este juego de fuerzas ha provocado la parálisis gradual del tradicional sistema casi automático de ajustes nacionales a las exigencias del comercio internacional. En un plano más profundo de actitudes políticas, las normas y las costumbres de una economía mundial, parcialmente integrada, fueron



destruidas para siempre a medida que dichas normas eran violadas recurrentemente. Así el relajamiento gradual del derecho internacional era ya una realidad antes de la primera guerra mundial, y la evolución de este derecho en el terreno económico y financiero, lo mismo que en el de los demás derechos, es solo un elemento en la totalidad de los cambios ocurridos en las economías nacionales y en sus interrelaciones.

Hemos observado que se arruinó y colapsó el derecho internacional heredado del siglo XIX sin que lo sustituyera un cuerpo de reglas mejor ajustados al mundo de entonces que cambiaba apresuradamente. Por ello es justo señalar que el estado actual de anarquía legal no es un elemento insignificante en el proceso de integración económica internacional; precisamente en esta esfera han sido los países desarrollados los que han encabezado el proceso destructivo del sistema internacional.

El conflicto mundial y general entre la integración nacional y la integración internacional no se puede resolver, en interés del ideal internacional, predicando el internacionalismo y denunciando el nacionalismo; ningún país desarrollado está dispuesto a abandonar o arriesgar someramente los frutos de la integración nacional que sigue siendo un valor supremo para los ciudadanos. Para los países subdesarrollados, por su parte, la meta es la de iniciar sus propios procesos hacia la integración nacional, prerrequisito para su incorporación a un mundo mejor integrado.

La tarea de la integración nacional se convierte de esta forma en un asunto de coordinación, toda vez que la mano de obra internacional, los movimientos de capital y un comercio más libre no podrán resurgir con el simple establecimiento de convenios para anular las políticas nacionales. A ambos lados de las fronteras todos los mercados deben estar altamente organizados, tanto por el Estado y los grupos de interés, y lo que realmente es necesario es una "internacionalización de las propias estructuras políticas nacionales" conservando los valores esenciales que estas representan para las distintas naciones, vale decir, que la integra-

(38) MIKESELL, Raymond F. Foreign Adventures of an Economist. Universidad de Oregón. USA. 2000 p. 62

ción internacional solo se alcanza como un desarrollo concomitante y adicional a la integración nacional. Hoy día la integración internacional debe implicar algo más que el derrumbe de las barreras nacionales; debe procurar la reunificación y armonización de las políticas nacionales de Estados que cooperan entre sí. Ya en 1954 el economista francés François Perroux sostenía que los Estados-Nación constituían las agencias más importantes y casi exclusivas de la política y que las soluciones a los problemas prácticos no pueden ser la abolición de las fronteras o la creación de megaestados sino llegar a acuerdos intergubernamentales, en la coordinación de las políticas nacionales y que una condición previa para dicha internacionalización de las políticas nacionales es un clima de expansión económica mundial.(39)

Todo movimiento dirigido hacia la integración internacional deberá estar fundamentado en términos positivos de la más amplia comunidad de intereses y aspiraciones y no en los negativos de querer romper las defensas de la integración nacional. El mejor ejemplo es la integración de algunos países desarrollados. Una de las categorías importantes de las relaciones económicas internacionales acude en auxilio de la solidaridad; se trata de la cooperación internacional, cuyo principal propósito es la creación de mercados internacionales estables garantizando la estabilidad de la tendencia mundial de negocios y producción; estabilidad que irá haciendo innecesarias muchas políticas nacionales vigentes, tales como la abolición de restricciones cuantitativas, impuestas al comercio y a los pagos, etc.

En este tipo de relaciones internacionales fundadas en la ampliación de la solidaridad económica, los movimientos más libres de mano de obra y capitales desempeñan un papel natural. Solo en una economía mundial en plena expansión existirían las condiciones para una generosidad mutua y sin la cual los procesos de integración económica no llegarían lejos. La política económica nacional no merece ninguna crítica por buscar la igualdad y la estabilidad, pero desde el punto de vista internacional su falla consiste en que restringe la solidaridad de las naciones individuales. La integración se logra valiéndose de Estados que, por las más excelentes razones, estén tratando constantemente de realizar una mejor integración nacional, toda vez que el internacionalismo tradicional, el que trata de encontrar el camino más corto para lograr la integración internacional mediante la simple o total abolición de las

(39) PERROUX, François. La Europa sin Rivaletas. Imprenta Universitaria de Grenoble. Francia. 1954. p.106.

políticas económicas nacionales, es ineficaz porque va en contra de una inmutable tradición histórica determinada por los intereses y las valoraciones de la gente. La fuerza del Estado-Nación reside en que funciona la maquinaria nacional que está basada en la solidaridad nacional que recurrentemente se desarrolla, fuertemente y creciendo cada vez más, mientras que la maquinaria internacional luce débil y aún no tiene un fundamento apreciable en la lealtad y obediencia de la gente. Esto nos permite concluir en que el proceso de integración nacional necesita de una integración internacional todavía mayor; pero al mismo tiempo las dificultades de realizarlo se incrementan generando una de las contradicciones implícitas en la mayoría de las políticas económicas de los distintos países.

Juan Jacobo Rousseau sostenía que “la perfección del orden social consiste en el concurso de la fuerza y la ley, pero, para ello es necesario que la ley dirija a la fuerza... y que el verdadero nombre de justicia no sirve en todas partes sino de salvaguardia a la violencia”. O lo que comúnmente se denomina Derecho de Gentes, por falta de sanción, sus leyes no son sino quimeras más débiles aún que las leyes de la naturaleza. No teniendo el derecho de gentes otro garante que la utilidad de quien se somete a él, sus decisiones no son respetadas sino cuando lo confirma el interés. Adoptó como punto de partida la tesis clásica de que el estado natural, o de guerra potencial entre los Estados difiere en esencia del estado civil en el interior de los

Estados y versa sobre el sistema interestatal, *sistema* en el que se integran los Estados, cada uno vigilante de los demás a fin de garantizar su seguridad; e *interestatal* toda vez que la guerra constituye no una relación entre individuos, sino una relación entre Estados. El sistema interestatal no se confunde con la sociedad internacional ya que es un aspecto particular de ella, por su parte las economías nacionales pertenecen a un sistema o se insertan en un sistema económico. Hoy día la representación del sistema económico mundial desempeña el papel del sistema interestatal donde el sistema económico se divide entre centro y periferia. El centro formado por Estados Unidos y el resto del Grupo de los Siete y que ambos explotan la periferia, que tiene la misma dualidad al interior de cada país y que los países desarrollados dejan subsistir en su periferia parte del excedente que han sacado de ella. El sistema interestatal y el sistema económico están mutuamente relacionados por distintos vínculos, donde la prioridad del sistema económico basado en la desigualdad del centro y la periferia solo se justifica por el predominio causal de las relaciones sociales sobre las relaciones interestatales.

Hoy día existen tres fenómenos que no entran en el sistema interestatal pero que influyen sobre él y son influenciados por él: *primero*, los fenómenos transnacionales, que son aquellos que cruzan las fronteras y escapan en cierta medida a la autoridad o control de los Estados; *segundo*, las sociedades o empresas transnacionales que son entes nacionales que poseen filiales en cierto número de países y constituyen una red transnacional controlada por la sociedad madre o casa matriz; en ciertos aspectos el sistema económico escapa al sistema interestatal, lo que significa que los Estados contribuyen con sus políticas a formar el sistema económico, pero este, determinado en forma desigual por los Estados según el peso de cada uno, constituye un sistema distinto del sistema interestatal que debe calificarse más bien de transnacional y no interestatal ni internacional; las realidades transnacionales se imponen con más fuerza en terrenos no económicos ya que las creencias, las ideologías y los descubrimientos científicos no ignoran las fronteras; *tercero*, los fenómenos supranacionales, que constituyen otra categoría aunque a veces se diferencian mal de las relaciones interestatales o internacionales; por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Haya es supranacional, mientras la Organización de las Naciones Unidas no lo es, lo que significa que se puede denominar Sociedad Internacional o Sociedad Mundial al conjunto que engloba el sistema interestatal, la economía mundial, o el mercado mundial o sistema económico mundial, y los fenómenos transnacionales y supranacionales, aplicándose el adjetivo internacional. Sociedad Internacional es el conjunto de todas esas relaciones entre Estados y entre personas privadas que permiten pensar en la unidad de la especie humana. (Ver Anexo No.1)

### **1.3. El Multilateralismo.**

No pocas son las definiciones del multilateralismo que generan controversias y confusiones, particularmente en el campo de las relaciones económicas. Ello se explica porque el mismo sistema multilateral se manifiesta en distintos movimientos contradictorios, donde, por un lado está la complejidad de los problemas globales y su

interdependencia que nos señalan la necesidad de gestiones corporativas, vale decir, que tanto el sistema como sus instituciones se enfrentan a problemas tan universales como los derechos humanos, la delincuencia organizada y la contención del cambio climático; por la otra, la característica del Estado con el doble papel de gestor de lo interno y conector con lo externo, por lo que es inevitable que el sistema multilateral formado por esos Estados tenga también carácter ambivalente porque luce como redundante pero necesario. Ello aún se agrava cuando se regresa a políticas realistas tradicionales como cuando en 2001, en concordancia con las políticas económicas liberales se regresa al realismo tradicional y competitivo que coloca el interés nacional y el equilibrio de fuerzas por encima de la idea kantiana de cooperación institucional entre los Estados a fin de percibir mutuos beneficios y seguridad común.

Para John Gerard Ruggie (40) el multilateralismo es “una forma institucional que coordina comportamientos entre tres o más Estados, sobre la base generalizada de principios de conducta”, por lo que la ONU, dada su representatividad universal, es la organización internacional con mayor legitimidad. Entre las contradicciones y deficiencias está la presencia de estructuras informales que carecen de coerción institucional, donde los acuerdos entre los miembros dependen de su voluntad y compromiso, tal es el caso del grupo de los Veinte, G-20, cuya labor consiste en la evaluación de prioridades, la observación de las conexiones y el estímulo de las acciones que los otros organismos multilaterales normalmente no pueden lograr; no obstante, muchos analistas consideran que estos foros multilaterales al estilo del G-20 se complementan con las organizaciones formalmente establecidas.

Por su parte, Karen A. Mingst y Margaret P. Karns (41) definen el multilateralismo como “la realización de actividades internacionales o multilaterales por tres o más Estados, de conformidad con los principios generales comunes, a menudo a través de instituciones internacionales o multilaterales”. Esta definición, como vemos, destaca las acciones interestatales desarrolladas por más de dos Estados, partiendo de la base de que el nacimiento del Estado moderno en el siglo XVII significa también el nacimiento de las relaciones internacionales y también del multilateralismo. Para estas profesoras estadounidenses de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, lo contrario sería aceptar que antes de la paz de Westfalia “no habían existido relaciones claramente identificables como internacionales, o interfeudales, si se quiere”.

Los Estados nacieron interrelacionados, pero en un nivel no equiparable a los alcanzados en el siglo XX, lo cual se demuestra en la misma afirmación de soberanía que desde un primer momento se entendió en relación al otro Estado; era en relación con el exterior, principalmente Estados imperiales, que se afirmaba ser soberano y que se entiende hasta hoy como la no aceptación de injerencias. Tanto para los asuntos comerciales como para la guerra, desde los inicios del Estado moderno

(40) RUGGIE es actualmente profesor, de la Escuela J.F.Kennedy de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard.

(41) MINGST, Karen y KARNS, Margaret. Las Naciones Unidas en la Post-Guerra Fría. Westview Press. 2ª Edición 2000 p.256.

hubo alianzas entre entidades políticas y, a la par de la consolidación de esos Estados y se fueron haciendo más complejas las relaciones, se apeló al reconocimiento de principios básicos derivados de la costumbre para regularla y superar las luchas

continuas. Un ejemplo de ello es la obra “*De iure belli ac pacis*” de Hugo Grocio, que para 1625, antes de la Paz de Westfalia considerada por muchos el punto de partida del Estado moderno, crea las bases de un ordenamiento jurídico a los fines de la regulación de las relaciones entre las entidades políticas de la época, bajo la tutela de la Escuela de Salamanca, con Francisco de Vitoria al frente y regida por el iusnaturalismo. Así el derecho internacional se convirtió en el siglo XX en uno de los sustentos fundamentales del multilateralismo y en la fuente de sus más importantes desarrollos. Ya desde el siglo XIX habían surgido las primeras organizaciones internacionales, no gubernamentales (ONG) e intergubernamentales (OIG), aquellas creadas por la sociedad civil y estas por los Estados, precisamente las OIG’s son la condición necesaria para que haya multilateralismo. Esa naciente forma de relaciones de finales del siglo XIX y principios del XX estaba enfocada en asuntos ajenos a los grandes temas políticos.

La Sociedad de Naciones creada el 28 de junio de 1919, mediante el Tratado de Versalles, se considera un primer instrumento de la comunidad de Estados de la época, para alcanzar niveles superiores de convivencia internacional. Basado en los principios de la cooperación internacional, el arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva, mediante la discusión civilizada y el acercamiento de los gobiernos, se pretendió evitar volver a repetir la experiencia recién vivida. Precisamente por no cumplir con estos propósitos, y por no conseguir la autoridad suficiente para imponer a sus miembros sus resoluciones en forma obligatoria, fracasó. Pero es justo reconocer que ese primer intento de multilateralismo global, en su nacimiento, breve proceso vital y su misma muerte, no fueron en vano: “Constituyó una experiencia de inestimable valor en la construcción de la sociedad internacional contemporánea, institucionalizó la multilateralización de las relaciones internacionales; canalizó una profunda reforma del sistema internacional, aunque mantuvo constante su lógica interestatal; anticipó los objetivos básicos (paz y seguridad) y las estructuras de la futura Organización de las Naciones Unidas (ONU); e impulsó de forma decisiva la codificación del Derecho Internacional y la toma de conciencia sobre la dimensión internacional de los derechos humanos”

Lo cierto es que el multilateralismo se caracteriza por el principio de *complementariedad*, que es un principio originario de la lógica y la teoría de conjuntos; constituye un caso muy especial e interesante, tal vez de mayor interés de cara al estudio de la lógica de las relaciones múltiples, en el estudio sobre la topología de las relaciones internacionales. A mediados de la primera década del presente siglo se dieron muchos elementos válidos para la reforma del actual sistema multilateral; en una rápida sucesión de cumbres y conferencias del más alto nivel se trataron, entre otros, temas como el de la reforma de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de la misma, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la apertura comercial, la revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear; no solos los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los medios, centros de estudios, la sociedad civil organizada, llevaron a efecto un gran esfuerzo en ese sentido. Igual que el sistema de seguridad colectiva, el sistema multilateral padeció de un balance que refleja la pérdida de oportunidades históricas para afrontar desafíos comunes de gobernanza, paz y seguridad, cohesión social y la preservación del medio ambiente que amenazan a la totalidad de la sociedad internacional; la inviabilidad de muchas de las propuestas se debió más a la conjunción de pretensiones hegemónicas y la primicia de intereses de corto plazo, así como a la falta de voluntad política de los actores implicados, más que a las razones institucionales o financieras.

Hoy tenemos un debilitamiento del sistema multilateral, amenazado por el unilateralismo y cuya legitimidad y capacidades no alcanzan ser sustituidas por los procesos de integración económica regional que han proliferado en los cinco continentes en las últimas décadas. Sin negar que en otros aspectos ha habido ciertos avances, lo cual constituye una de las razones para que el impulso reformista no se agote, manteniendo activas las coaliciones de distintos actores internacionales que los han hecho posible, existen otros escenarios, más allá de la ONU, donde el papel del multilateralismo está cuestionado. Tal es el caso de la OMC cuya conferencia ministerial de 2005 en Hong Kong dió una palpable demostración del estancamiento de las negociaciones comerciales ya que los países en desarrollo no ceden a las exigencias de liberalización de los industrializados; la UE y Estados Unidos se niegan a dismantelar las medidas proteccionistas, particularmente en el sector agrícola, y donde la paradoja de Hong Kong es que el acuerdo logrado prorroga la fecha de eliminación de los subsidios agrícolas hasta el 2013, lo cual es más bien una falta de acuerdo, en primer lugar porque responde a los calendarios políticos domésticos de la UE y Estados Unidos, y en segundo lugar, evidencia el incumplimiento de los compromisos políticos con que se inició esta ronda de negociación en 2001 en Doha. Dicho en números, el plan de ayudas para favorecer la integración en el comercio mundial no es suficiente ni resuelve el problema de fondo, toda vez que por cada dólar que reciben los países pobres como ayuda, pierden dos dólares como consecuencia de las injustas reglas comerciales; y de aceptarse que existe una relación causal entre la liberalización agrícola y la disminución de la pobreza tal como lo plantea la "Declaración de Doha" y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la falta de acuerdos en la OMC pone en riesgo el cumplimiento de tales objetivos establecidos para el 2015. La crisis financiera internacional de los últimos años salpica la legitimidad de organizaciones como el FMI y el BM, toda vez que los procedimientos de elección de sus directivos, al igual que las reglas de distribución del poder de voto en los mismos, le dan a los países en desarrollo una representación tan baja que reduce su eficiencia para la solución de los problemas de exclusión social y de pobreza.

La crisis recurrente del multilateralismo sin duda que ha incentivado estrategias integracionistas, particularmente en los ámbitos comercial, de seguridad y de concertación de políticas exteriores; pero cabe recordar que si bien el regionalismo y el interregionalismo pueden constituir un antídoto frente a la reducción de la gobernabilidad que supone la globalización, no es menos cierto que tales procesos deben constituir un complemento y no un sustituto del multilateralismo, a no ser que se trate de procesos de integración económica formales y completos que conduzcan a un federalismo económico.

Hoy en día se invoca mucho al regionalismo y al multilateralismo como estrategias de desarrollo para el llamado tercer mundo, casi siempre en el marco de los debates sobre la globalización donde los posicionamientos sobre los costos y beneficios que genera esta nueva dinámica y el horizonte hacia el que ella se mueve a partir de los

procesos de integración regional y las instituciones multilaterales existentes, el análisis parece convertirse en un ejercicio del vaso medio lleno y/o medio vacío, permitiendo que toda interpretación goce de cierta validez, pero donde la generalización de ciertos estereotipos conduce a que la interpretación más optimista respecto a la dinámica hacia la internacionalización, mediante el multilateralismo, sea la que reciba mayores apoyos por parte de la ciencia económica convencional. Es casi imposible prever si la dinámica de la globalización va en dirección del regionalismo como meta o como un paso previo hacia el multilateralismo, con la configuración de una economía global única, sobre todo porque hoy más que nunca estamos conscientes, como señalamos anteriormente, que los organismos multilaterales y sus reglas juegan en contra de los intereses de los más vulnerables, por lo que los representantes apuestan a la integración regional como instrumento de promoción del desarrollo y para defender mejor sus intereses en los distintos foros internacionales. En este sentido cabe indagar más sobre el regionalismo y el multilateralismo como posibles estrategias contradictorias, toda vez que sabemos de la existencia de muchas experiencias, pero lo que no sabemos es si las mismas deben conducir o no hacia la completa liberalización del comercio mundial como estrategia para obtener mayor nivel de bienestar en los pueblos. Ello plantea en ese contexto liberalizador de las relaciones económicas internacionales de hoy día cual debe ser el instrumento más idóneo para maximizar el bienestar de los países en desarrollo: el multilateralismo liberalizador a nivel mundial o la confirmación de procesos de integración económica regionales liberalizando sus mercados a nivel interno del grupo integrado, pero discriminando a los terceros países. El multilateralismo liberalizador identifica el marco GATT-OMC como el indicado para el logro de dicho fin; no obstante no mantener históricamente una postura favorable a la conformación de procesos regionales de integración económica, en los últimos tiempos sus voces han ido cambiando el discurso ante el interés que han asomado los países desarrollados, al igual que los países en desarrollo; igualmente está el reconocimiento de que las negociaciones para la liberalización en los distintos mercados siempre será menos traumática cuanto menor sea el número de países implicados. Por ello, en esta línea de pensamiento, los planteamientos del BM y del FMI es que los procesos de liberalización a nivel regional serán bienvenidos mientras tengan a la apertura de sus economías a los mercados globales como su fin último u objetivo final. Esta posición significa que la estrategia de la liberalización comercial debe estar orientada hacia el exterior, vale decir por sustitución de exportaciones, que resulta una alternativa frente al modelo intervencionista de sustitución de importaciones en los procesos de integración entre economías subdesarrolladas. Ello hace pensar que los fracasos de tales procesos (ALADI, MCCA, CARIFTA, G-3) etc. se debieron justamente a los intentos de industrialización por sustitución de importaciones, ISI, que genera la desviación del comercio ya que se trata de países miembros de bajos niveles de renta tratando de expandir sus relaciones comerciales intrarregionales en contra de las correspondientes a terceros países. Así los grupos regionales cuando alcanzan el nivel de Unión Aduanera terminan adoptando medidas

discriminatorias respecto al resto del mundo, no maximizando su nivel de bienestar toda vez que limitan sus aspiraciones a la opción de “*second best*” (42) Hoy, particular-

(42) El *Second best*, es una teoría económica que establece que si una de las condiciones para lograr el Óptimo de Pareto no es obtenible, las demás dejan de ser deseables, luego el óptimo pasa a ser el segundo mejor.

mente en América Latina, se apuesta a un “nuevo regionalismo abierto” que aboga por la adaptación de los procesos de liberalización en el ámbito regional a una dinámica liberalizadora multilateral caracterizada por la ausencia de discriminación. Este regionalismo abierto está en franca oposición a un proceso de integración que pretenda alcanzar los mayores niveles integracionistas, vale decir, las etapas superiores de la integración; ello privilegia la cooperación en muchos sectores ya que cuando se invocan formas de regionalismo flexibles, que poco comprometen a los países miembros, se termina actuando en contra de una posterior dinámica global; por ello es que para muchos analistas el libre comercio, sin mecanismos de regulación y controles discrecionales, nunca podrá ser la mejor alternativa para los países en desarrollo en materia de política comercial. Tal vez la base fundamental del sistema multilateral de comercio heredado por la OMC del GATT, es la no discriminación entre sus miembros y expresada en el principio de trato de la nación más favorecida, NMF.; sin embargo, la concesión de ese trato preferencial dentro del contexto de los Tratados de Integración es la excepción más notable a este principio de NMF. Es bien sabido que la proliferación de PIE, en los niveles de AIP, ZLC y UA, son motivo de preocupación y recelo por sus efectos en el sistema comercial internacional, pero la gran mayoría de la comunidad comercial internacional comparte la opinión de que multilateralismo e Integración no son contradictorios; lo que no puede negarse es que la relación entre un PIE y un sistema multilateral, aunque ambos estén basados en el principio de NMF, poseen una complejidad que se acrecienta en la medida en que aumenta el número de tales PIE. Por ello es que para quienes tienen responsabilidad de toma de decisiones formulando y/o ejecutando la política comercial de los países, lo más apremiante es asegurarse de que el multilateralismo y el regionalismo se desarrollen acopladamente y no en forma separada. Para ello la Comisión de Acuerdos Regionales de Comercio, CARC., (43) proporciona cuatro elementos que pueden generar solución a este problema:

1. - la mejora de la capacidad organizativa de la OMC para abordar los acuerdos regionales de comercio.
2. - asegurar que las iniciativas de liberalización multilateral procedan a la par con las regiones
3. - mejorar el aspecto político de la OMC
4. - el regionalismo abierto (44)

(43) Mejor conocida por sus siglas en inglés, CRTA (Comission Regional of Trade Agreement)

(44) Según Renato RUGGIERO, ex Director General de la OMC.

En la primera definición de “Regionalismo Abierto” se vería una división del mundo comercial en dos o tres áreas intercontinentales preferenciales, donde cada una



tendría sus propias reglas y libre comercio dentro de su área pero con la continua existencia de barreras externas entre bloques. En la segunda, se produciría la convergencia gradual basada en normas y principios compartidos por todos los principales grupos regionales. En este caso, se tendría al final un libre mercado internacional con unas normas y una disciplina acordadas por la comunidad internacional y aplicadas a todos los países y con la capacidad de ampararse en el respeto de los derechos y obligaciones que todos han contraído libremente (45)

En los últimos años se ha venido cuestionando el multilateralismo mediante los difundidos diagnósticos pesimistas sobre el *spaghetti bowl*(46) que aluden a los efectos asignados al explosivo intercambio de concesiones comerciales bilaterales y su impredecible entrelazamiento; el sentido peyorativo de esta expresión viene de que la proliferación de TLC tiene un efecto atomizador y por ello compromete la fluidez del comercio internacional y luego la competitividad de las actividades económicas con incidencia sobre la producción de bienes transables. Desde décadas más atrás hemos apreciado la difusión de una gimnasia transaccional en las relaciones económicas internacionales entre pares y grupos de Estados que favorece los vínculos entre los PED, y todavía más, entre estos y los PD, independientemente de las limitaciones que puedan generar las contigüidades geográficas; por ello no resulta fiel la sustitución de esta calificación despectiva por otro calificativo que pareciera más técnico como el de regionalismo, empleado en todos los foros multilaterales. Precisamente en septiembre de 2007, en el marco de la OMC, se llevó a cabo la Conferencia sobre “la multilateralización del regionalismo”, donde su Director General manifestó abiertamente su preocupación por la proliferación de acuerdos comerciales regionales, al tiempo que no fueron pocos los trabajos presentados en dicho evento que constituían aportes para encausar dichos acuerdos dentro del orden multilateral. (Ver Figura No. 1)

*“En lo que se refiere al significado de **regionalismo abierto**, este se puede definir eligiendo entre dos opciones:*

- *La primera asegura que cualquier área preferencial, aun cuando es una excepción al principio básico de la OMC- la cláusula de NMF- será compatible*

(45) *Ibidem.*

(46) Ver Anexo No 2.

*con las normas de la OMC. Si bien la posibilidad de hacer dicha excepción fue concebida por los encargados de redactar el GATT, la proliferación de grupos regionales puede tener como resultado que la excepción se convierta en la norma, con el riesgo de que se efectuó un cambio en la naturaleza misma del sistema.*

- *La segunda interpretación de **regionalismo abierto** prevé la eliminación gradual de las barreras comerciales dentro del grupo regional a un ritmo y tiempo más o menos igual al de la reducción de barreras para quienes no son miembros. Ello significa que la liberalización regional sería, en general, consecuente no solo con las normas de la OMC sino también con el principio NMF y esto es muy importante. (47)*

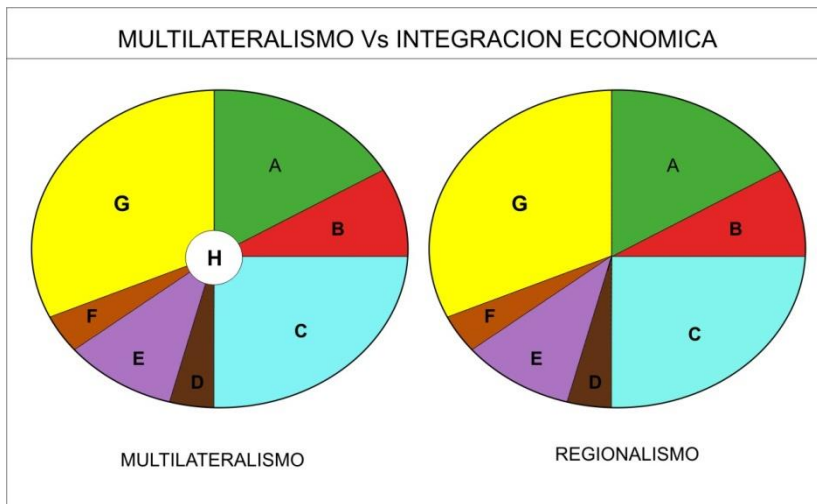


Figura N° 1                      Países: ABCDEFGH  
 Elaboración Propia                      País Hegemón: H

Esta complejidad se acrecienta cuando la UE pretende acordar con distintos PED, en el marco de tales TLC, imponiendo la característica de agregar al formato de concesiones y regulaciones comerciales, nuevos compromisos de cooperación y sobre coordinación política, pasando a englobarse los textos agregados bajo el nombre de “Tratado de Asociación”, “Tratado de Asociación Económica”, o “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”. Dentro de los TLC suelen incluir normas para regular la promoción y protección de inversiones. Para algunos analistas esta proliferación de acciones bilaterales y plurilaterales ha producido un desgaste en el ámbito multilateral, con el recurrente deterioro de los distintos patrones lógico-jurídicos con pretensiones de uniformidad y universalidad. Precisamente son estos fundamentos que ahora se cuestionan, los que abrieron los

(47) Revista Perspectivas Económicas. Vol. 1, No.16. Nov.1996. Washington D.C. USA p.2

debates y las decisiones políticas en el campo de las relaciones económicas internacionales, particularmente las normas de conversión monetaria, desde el inicio de la postguerra. En este sentido, un informe de la Universidad Nacional de la Plata destaca que:

*Durante la segunda mitad del siglo XX se debatieron en el ámbito de la política internacional cuestiones que tenían una directa implicación sobre las **condiciones de producción** en la economía capitalista. Pero desde fines de siglo y entrado el siglo XXI abundan las “Cumbres” cuya única finalidad es la de fijar límites al contagio internacional de los desequilibrios, erigiendo como principio liminar de la política económica internacional el que hasta entonces había sido un criterio de apreciación propio del FMI: las “condicionalidades” es decir, supeditar la ayuda financiera al compromiso de no incurrir en prácticas orientadas a “exportar” los propios desequilibrios de balanza de pagos. (48)*

Para este autor hay una red de relaciones bilaterales y multilaterales que va delineando tanto la interacción comercial en particular, como la económica en general, entre países que geográficamente pueden ser vecinos o no. En el mapa

latinoamericano, por ejemplo, salta a la vista estas relaciones presentadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (49) en un cuadro que expresa la explosión de procesos dentro de la región, donde la expansión se dá a expensas de los compromisos multilaterales y donde el rasgo característico dista de reflejar el *libre comercio*, desbordando las modalidades de la integración económica.

No hay duda que el multilateralismo está en crisis, no obstante ser hoy omnipresente, filtrándose a la historia muy lentamente. Ya la misma ONU, corazón del multilateralismo planetario, no pudo impedir la acción unilateral de las fuerzas estadounidenses en Irak; el FMI, también pilar del multilateralismo, no es más que un instrumento de las grandes potencias; y la OMC, promueve el libre comercio a ultranza y en forma dogmática ignorando las desigualdades entre sus miembros. Más allá de estas instituciones y sus actitudes el multilateralismo está marcado por una contradicción de origen: concebido como "ageográfico", universal, es indisociable de un propósito geopolítico, la seguridad de los Estados Unidos, para algunos, mediante la adhesión del planeta a los valores democráticos producidos por ellos mismos.

Está claro así que el multilateralismo es el resultado de una génesis complicada y aún en curso; con formas muy diversas se encarnan en

(48) HALPERIN, Marcelo." Informe "Spaghetti Bowl o el Multilateralismo en cuestión". Universidad Nacional de la Plata. Argentina 2011. p.3

(49) Ver Anexo No.3.

estructuras mundiales y regionales, tanto económicas como políticas. Así vemos que existe un multilateralismo duro, fundado en reglas estrictas, como las de las instituciones europeas, y un multilateralismo blando que privilegia los comportamientos como en el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN.

Los elementos claves que están presentes en las numerosas y diversas experiencias multilaterales según Phillipe Moreau son:

- que toda construcción multilateral parte de un pacto social;
- que todo pacto multilateral es igualitario, y confiere a las partes involucradas los mismos derechos y obligaciones;
- que todo acto democrático debe considerar tanto los litigios entre las partes involucradas como la eventualidad de sus violaciones; de allí los mecanismos para regular las discrepancias o para restablecer el orden; y
- que el multilateralismo exige que todo polo de poder, y por ende los Estados, estén bajo control (50)

Concluimos con este investigador del Instituto Francés de Relaciones Internacionales IFRI en que:

*Según la fórmula de Max Weber, el Estado detenta el monopolio de la violencia legítima (policía, ejército). El multilateralismo, llevado al extremo, transfiere este monopolio a un policía mundial. En el espíritu de la Carta de la ONU, la guerra se convierte en una infracción que el Consejo de Seguridad debe prevenir o castigar. Pero los Estados están lejos de estar listos para dar un salto tan considerable. El Consejo de Seguridad solo tiene la voluntad de mantener la paz si sus miembros llegan a un acuerdo. Respecto al ejército de la ONU que prevén los artículos 45 al 47*

*de la Carta, este jamás se ha formado, ya que las grandes potencias, en primer lugar, están resueltas a mantener el control de los medios militares (51)*

En conclusión, el multilateralismo, junto con la igualdad de los actores, la promoción de normas escritas, el arreglo pacífico de las controversias, forman parte de los múltiples principios occidentales de vocación universal. Cuando se denuncia a muchas organizaciones multilaterales de ser instrumentos de las grandes potencias, encontramos que ese “corazón del multilateralismo planetario que es la ONU posee una Asamblea General donde si bien es cierto que todos los Estados miembros son iguales, también es cierto que este organismo solo emite recomendaciones. Y el Consejo de Seguridad, considerado la “instancia oligárquica” es el que detenta el poder jurídicamente restrictivo con el capítulo VII de la Carta. Lo cierto es que todas estas estructuras multilaterales, incluyendo al FMI y la OMC, ejercen un gran poder de

(50) MOREAU D. Phillipe. EL multilateralismo y el fin de la Historia. Revista Política Extranjera. Instituto de Estudios de París. 2004. p.4

(51) *Ibidem* p.6

atracción, parecidos a Clubes a los que más vale pertenecer, y donde las más de las veces los que están afuera quieren ingresar. Valga decir que el tan vilipendiado FMI, considerado por no pocos observadores, más un actor político que económico de las relaciones internacionales, es lo más parecido a un hospital; “los enfermos van al hospital, no es el hospital el que va a los enfermos”. Los Estados van al FMI cuando han llegado al límite de sus posibilidades monetarias; cuando el déficit de la balanza de pagos generadas por malas políticas macroeconómicas los obliga a enjugar tales déficits con créditos de esta institución que de antemano se conoce, no solo la receta para la enfermedad monetaria, sino la dosis que han de aplicarle.

El multilateralismo, ese hijo del sueño kantiano, (52) de que la paz, si se quiere perpétua, requiere de un pacto entre los Estados... y del sueño wilsoniano (53) y el internacionalismo liberal que logra su progreso político con sus famosos “Catorce puntos”, no es más que una herramienta que refuerza y consolida la sociedad interestatal. No es el fin de la Historia.

(52) KANT, Immanuel (1724-1804) filósofo prusiano de la Ilustración, llevo la filosofía mas allá del debate entre el empirismo y racionalismo.

(53) WILSON, Woodrow. Discurso del 08 de enero de 1918, donde propone la creación de una "Sociedad General de Naciones" que tenga por objeto ofrecer garantías reciprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados

## **Capitulo II**

### **Aspectos Económicos de la Integración**

## 2.1. Introducción (Antecedentes históricos)

Hasta hoy la Teoría de la Integración Económica, TIE., no ha contribuido suficientemente al esclarecimiento de la relación entre la Integración Económica, IE., y la Integración Política, IP. La IE, entendida como un proceso en el cual un grupo de Estados se unen voluntariamente para crear y desarrollar instituciones comunes que permitan pronosticar con más facilidad las decisiones al interior de dichos Estados o que acumulen atribuciones nacionales de decisión política, incluye una renuncia a parte de la soberanía nacional, sin importar si se trata de una IE o una IP. Lo que sí está claro es la existencia de una correspondencia o correlación positiva entre el nivel económico y el político. No es posible, por ejemplo, una Unión Monetaria, UM., sin instituciones centrales para la coordinación monetaria y de las demás políticas macroeconómicas; sin embargo, aún existe mucha inseguridad por parte de los países miembros sobre la “coreografía” de los pasos a seguir para avanzar hacia las etapas cercanas a la misma IET. Las diferentes corrientes teóricas, funcionalistas, intergubernamentalistas, etc. solo han ofrecido especulaciones sin fundamento empírico. Solo en la historia de la entonces CEE encontramos ejemplos donde se alteraron fases en las cuales la IE era el motor de una posterior IP., con etapas en las que el proyecto político impulsó una posterior IE.

Entre los años 1970 y 1986 la integración europea se caracterizó por la lentitud en los avances, particularmente con la adhesión de Gran Bretaña primero y España y Portugal después. Con el Acta Única Europea, AUE. y el Tratado de Maastricht se dieron nuevos impulsos políticos para profundizar el proceso integracionista.

Con todo esto la IE es uno de los términos de, relativamente, más reciente cuño, cuyo uso ha llegado a generalizarse más en los últimos años, aunque se dice que el término fue asimilado en la literatura económica en los cuarenta del siglo XX. Es evidente que la frecuencia de su uso no guarda relación con la claridad del concepto. Desde hace tiempo el término ha estado incorporado al vocabulario de diversas ciencias, sobre todo en las matemáticas y en la economía, donde pretende definir la concentración vertical de las diferentes y sucesivas etapas que se requieren para la elaboración de uno o más productos.

La historia registra numerosos procesos de Integración Económica y Política, tanto nacionales como internacionales, tal es el caso de la integración de diferentes Estados locales de una nación: Estados Unidos de América; la integración de los países colonizados en una sola entidad internacional: la Comunidad Británica; la integración de los Estados nacionales en un único mercado: el mercado mundial.

Con la integración económica se renueva el viejo conflicto doctrinario que diferenciaba y contraponía al internacionalismo, principalmente de los clásicos, con el nacionalismo autarquizante y a veces estrecho de los mercantilistas. Sin embargo la Teoría de la Integración Económica, TIE. ha sido desarrollada básicamente por la escuela neoclásica partiendo de los supuestos generales del comercio internacional; además, el “Óptimo de Pareto” y el “Second Best” han sustentado una teoría que justifica la IE como la segunda mejor alternativa a la liberalización del comercio mundial.

Como la IE es la mejor y más perfecta simbiosis del Estado y el Mercado, está claro que el Estado enfrenta al Mercado, por ello la Integración Económica alude al proceso mediante el cual dos o más Estados-Nación proceden a la abolición de barreras discriminatorias existentes entre ellos a fin de establecer un espacio económico común que resulta de la suma de los espacios económicos de cada uno. Por su parte

la Integración Política alude al proceso mediante el cual dos o más países transfieren a instituciones comunes supranacionales, competencias y poderes que les eran propios para regular distintas áreas de relaciones entre los Estados miembros, y establecer normas obligatorias para estos y sus respectivas poblaciones.

Lo cierto es que la Integración Económica es un fenómeno característico de la época contemporánea, determinado por, entre otras causas, las exigencias de la revolución científico-tecnológica y la internacionalización de la producción y que sirve a los países subdesarrollados para, también entre otras cosas, elevar el ritmo de crecimiento, hacer frente a las perspectivas inciertas en las relaciones económicas internacionales, formar un frente común ante el proteccionismo de los países desarrollados, defender mejor los derechos sobre los recursos naturales, lograr mayor estabilidad de precios externos, mejorar condiciones de acceso de sus productos básicos a los mercados externos y aumentar su capacidad de negociación.

Evidentemente que la Integración Económica desemboca en la Integración Política, pero también el punto de partida de todo proceso de Integración Económica esta signado por la voluntad política de los Estados para llevarlos adelante. Después de todo un proceso evolutivo, donde se entrelazan los fenómenos, hechos y acontecimientos económicos con un arsenal jurídico conformado por los tratados, acuerdos, resoluciones, reglamentos, decisiones, etc., que van a normar el mismo, se llega a la cúspide de la Integración Económica que no es otra que el comunitarismo económico, suerte de federalismo económico, que dista muy poco, habida cuenta de la presencia de la voluntad política en todas y cada una de las etapas del proceso, de la Unión o Integración Política Total, o sencillamente la Integración a secas. Es por ello que el análisis de los factores políticos de la Integración Económica resucita la vieja polémica entre el papel del Estado y el Mercado en la economía.

De hecho la IE es multinacional, territorial o regional, que debe diferenciarse de la nacional, la internacional y la mundial. Por ello hoy en día hay quienes piensan que la geopolítica será trascendida por la geo-económica y la geoestratégica; se ha previsto la reducción y declinación que le ha impuesto la consolidación de las economías regionales a la geopolítica, incluyendo la aparición del Estado-Región que es un concepto referido a las categorías económicas, no a las políticas, promovidas por la interconexión de actividades transnacionales que no responden a un interés circunscrito, porque ellas se cumplen en un espacio sin fronteras de la economía mundial cuyos confines avanzan y se modifican a la par de la informática y pueden corresponder totalmente con los de un Estado-Nación o solo con una parte del mismo.

Uno de los primeros libros sobre Teoría Económica de la Integración data de la mitad del siglo XX, precisamente en 1950 con Jacobo Viner, quien no habla de la Integración sino de la Unión Aduanera, UA; posteriormente Bela Balassa agrega a esta cuatro etapas más: la Zona de Libre Comercio, ZLC, el Mercado Común, MC, la Unión Económica y Monetaria, UEM, y la Integración Total, IT; más tarde es Charles Kindleberger quien completa los estudios iniciales, ya con una teoría convencional que viene acompañada de una experiencia concreta, vale decir, teorizaciones y experiencias en lo que hoy es la UE. De esta interacción teórica práctica han surgido numerosos PIE a ambos lados del Atlántico que hoy se debaten entre la consolidación plena y la desaparición absoluta.

## **2.2. Motivaciones, Objetivos e Indicadores.**



Como por motivación se entiende la razón o causa que impulsa a actuar, cabe preguntarse por qué países soberanos inician y llevan a efecto los PIE, ese esquema o proceso consensual que es la IE. Si partimos de la expresión de Sidney Dell (1918-1980) de que “el argumento político atrae a los economistas y el argumento económico anima a los políticos”(1) y a los politólogos, observamos que quienes subrayan la importancia de las motivaciones políticas tienden a calificar los aspectos económicos como medios e instrumentos que son trascendidos o impulsados por dichas motivaciones políticas. Por su parte, los que privilegian la importancia de las motivaciones económicas tienden a transformar la construcción de una economía comunitaria a un propósito o finalidad que responde esencialmente a razones de naturaleza económica. Ambas posiciones son correctas aunque divergentes en el alcance de sus puntos de vista.

En cuanto a los **argumentos económicos** partimos de una realidad palpable en el mundo de hoy, y es que los problemas más urgentes ya no pueden resolverse ni en el nivel mundial ni en el nivel nacional. Hoy resulta evidente que “el mundo es demasiado grande y la nación individual demasiado pequeña [...] las agrupaciones regionales son un

(1) Sidney DELL. Bloque De Comercio y Mercados Comunes. FCE. México D.F. 1973. p.49.

suceso natural”. Es fácil palpar que los intentos de organización económica a escala mundial tropiezan con no pocos obstáculos, entre los que se destacan: la disparidad en los niveles de desarrollo, las diferencias de sistemas económicos y políticos, la pugna de intereses, la búsqueda de hegemonía, etc. La magnitud nacional tampoco parece apta para la organización de la actividad económica, toda vez que los cambios tecnológicos han ensanchado el alcance de las economías de producción en gran escala que suponen y exigen la formación de mercados más amplios y estables. Por otra parte cabe recordar que la experiencia histórica ha demostrado que el poder de negociación tiende a crecer con el temario del país o del bloque de países en un PIE. Europa es un buen ejemplo ya que después de la segunda guerra mundial percibió que el poder económico mundial se había concentrado en las economías continentales: EE.UU. y la URSS.

La IE implica desde el punto de vista espacial, una política de extensión del territorio: se trata de lograr la dimensión óptima del territorio definido por André Marchal (2) como “aquella que permite la puesta en funcionamiento de la tecnología moderna y la explotación de los recursos materiales y humanos en las mejores condiciones”. La existencia del territorio equivale, para los países miembros, a las ventajas semejantes a aquellas de la concentración de la producción para las empresas. Otro argumento económico es que las condiciones de desarrollo acelerado resultan inaccesibles en forma independiente para muchos países, donde solo su agrupamiento en conjuntos de mayores dimensiones puede brindar la probabilidad de lograr tal desarrollo; de esta manera la IE se convierte en un medio para su logro. Para muchos países la IE representa la forma más eficiente y de mayor significación para ampliar los mercados para su producción nacional.

En cuanto a los **argumentos no económicos**, muchas son las condiciones, circunstancias y hasta ideales de carácter cultural, social, geográfico, histórico y

político que pueden invocarse como motivaciones para la IE. Incluso en Europa y América latina, donde mayor auge han cobrado los PIE, en algunos de esos aspectos son un conjunto de naciones independientes. En el caso europeo, sus etnias, culturas y pueblos no coinciden con las fronteras nacionales y entre sus países se percibe una homogeneidad generalizada en cuanto a regímenes adminis-

(2) André Marchal. Economista francés, defensor de la corriente estructuralista

trativos, estructura social, institucional y jurídica o en la valoración de los derechos individuales.

En cuanto a los indicadores, como quiera que el fenómeno de la IE trasciende y desborda la dimensión económica, el carácter pluridimensional de los PIE obliga a considerar las relaciones en los planos políticos, sociales, ambientales, culturales etc. En ese sentido Joseph Nye (3) plantea la conveniencia de desglosar el concepto de integración en tres tipos básicos: la Integración Económica, la Integración Política y la Integración Social; cada uno de estos tipos básicos también susceptibles de ser desagregados en diferentes subtipos.

Entre los **indicadores económicos** figuran los de la integración comercial, la integración de servicios, la integración de las inversiones y la integración de las políticas económicas:

*La Integración Comercial* puede expresarse como la proporción de comercio recíproco (exportaciones-importaciones) respecto al comercio global, vale decir, de las exportaciones e importaciones de los países miembros del PIE. Se trata del indicador de uso más generalizado, toda vez que supone que el grado de IE es mayor cuanto más elevada sea la incidencia de los intercambios intrarregionales en el comercio exterior de los países miembros. Cabe señalar que se trata de un indicador engañoso toda vez que señala aspectos cuantitativos y no cualitativos de la integración, al extremo que no son pocos los que confunden los TLC con la Integración propiamente tal.

*La Integración de los Servicios* puede representarse por la importancia de los gastos realizados en los servicios administrativos conjuntamente, incluyendo los de la integración comercial, como el porcentaje del PIB del conjunto de países miembros.

*La Integración de las Inversiones* se expresa en la relación que existe entre el valor de tales inversiones y los proyectos de inversión que puedan definirse como comunitarios o integrados, y el PIB del conjunto de países miembros. Cabe destacar que la proliferación de la Inversión Extranjera Directa IED, en el marco de la globalización, entendida como

(3) Joseph NYE Jr. (1937- ) Internacionalista de la Universidad de Princeton, actualmente profesor en la Universidad de Harvard donde obtuvo el doctorado en ciencias políticas. Cofundador con Robert Kasan de la Teoría del Neoliberalismo de las relaciones internacionales.

la extensión de las redes de interconexión mundial, no califica dentro de este concepto de Nye, dada la volatilidad y facilidad con que esas inversiones se establecen y emigran en y de los países receptores.

*La Integración de las políticas económicas* está representada por el número de políticas que se tratan en común y por la importancia de las partes que son tratadas en común. Las políticas económicas en su mayoría están identificadas con una etapa superior del proceso integracionista como es la Unión Económica donde en principio se armonizan tales políticas antes de la unión de las mismas; sin embargo la política agrícola común ha estado presente en las primeras etapas de PIE como la UE, el MCCA, la ALALC, por citar algunos, lo cual se explica, en parte, por la vinculación del sector agrícola con las áreas de la población menos favorecidas, particularmente en los PED.

Entre los **indicadores sociopolíticos** caben mencionarse la integración social de las masas, la integración social de las elites, la integración institucional, la integración de las políticas y la integración actitudinal.

- *La integración social de las masas*, se expresa mediante los distintos tipos de transacciones con marcadas connotaciones de comunicación interpersonales como los servicios de correos y telecomunicaciones, el comercio, el turismo, etc. Este tipo de integración bien podría formularse en términos de “comunicaciones colectivas”, como el caso de una actividad sindical común, sin embargo hoy día los avances en el campo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC. nos presenta un cuadro de integración espontánea de las masas más sofisticado y complejo.
- *La integración social de las elites*, se expresa con indicadores más específicos, tales como las cantidades de estudiantes universitarios formados en universidades de otros países de la región; la cantidad de viajes aéreos dentro de la región; la cantidad de profesores universitarios que prestan servicios en otros países miembros; el número de médicos que se movilizan para prestar sus servicios en el área integrada.
- *La integración institucional*, por su parte, se relaciona con la existencia de una organización y de instituciones comunitarias, con la supranacionalidad de las decisiones y la jurisdicción también comunitaria, lo que significa que el indicador más relevante lo daría la expansión de la competencia comunitaria respecto a las competencias nacionales. Otro indicador de la importancia de las instituciones comunitarias es el crecimiento y la magnitud de los recursos burocráticos dedicados a presupuesto y personal administrativo del PIE.
- *La integración de las políticas* está referida a la intensidad o grado en que los países miembros actúan como grupo ante la toma de decisiones relacionadas con la política exterior o interna, independientemente de las instituciones y los métodos de toma de decisiones. El mejor ejemplo lo apreciamos en la UE que parece tener una carrera contra el tiempo y en este sentido aceleró su política exterior y de seguridad común.

- *La integración actitudinal* está relacionada con la existencia de los sentimientos de identidad y de solidaridad comunitaria en los países miembros. Son muchos los estudiosos que se debaten en las creencias contrapuestas de que la actitudinal es una integración que debe ser previa a todo PIE, frente a los que creen que ésta es una consecuencia posterior al proceso, que nace y se desarrolla a lo largo del proceso integracionista.

### 2.3. Formas y Modalidades de la Integración Económica.

De la definición de Bela Balassa, que dice que la IE es un “proceso que incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos Estados-Nación,” pueden extraerse sus principales elementos:

1. La IE supone la eliminación de barreras económicas (comerciales, arancelarias, aduaneras, físicas, fiscales, técnicas, a los factores productivos, etc.)
2. La IE supone la Armonización, Aproximación, Coordinación, Complementación y Unión de Políticas económicas nacionales.
3. La IE supone la transferencia de las competencias estatales a un órgano institucional supranacional o comunitario

Estos elementos esenciales se manifiestan con distinta intensidad, dando origen a distintas **formas** de integración donde se destacan:

- a. Formas *inferiores* de Integración Económica
  - La IE fronteriza, IEF.
  - Las Áreas de Intercambio Preferencial, AIP.
  - Las Zonas o Áreas de Libre Comercio, ZLC. y
  - Las Uniones Aduaneras, UA.
- b. Formas *superiores* de Integración Económica
  - El Mercado Común, MC.
  - El Mercado Único, MU.
  - La Unión Económica, UE.
  - La Unión Monetaria, UM.
  - El Federalismo o Comunitarismo Económico, o Integración Económica Total, FE, CmE, IET

Cabe destacar que, atendiendo al objeto de los procesos de integración, estos admiten las siguientes **modalidades**: Integración Económica, Integración Social, Integración Cultural, Integración Jurídica, Integración Militar, Integración Política.

La *Integración Social*, actúa en problemas previsionales como desplazamiento de mano de obra, reeducación, fondos sociales, etc. Un ejemplo es el Fondo Social Europeo.

La *Integración Cultural* actúa vinculada a los problemas de educación, enseñanza superior, ejercicio profesional, reconocimiento de títulos, etc. Un ejemplo es el Consejo Superior Universitario Centroamericano.

La *Integración Jurídica*, tiene por objeto unificar, uniformar o armonizar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los países, para facilitar el proceso. Todo PIE conlleva en mayor o menor medida la integración jurídica.

La *Integración Militar* está vinculada a los problemas estratégicos y de seguridad y defensa de los países miembros. Las Fuerzas Armadas y /o instituciones de seguridad llevar a efecto, en este marco, las operaciones combinadas y las operaciones conjuntas, de acuerdo a las necesidades de adiestramiento permanente o en caso de beligerancia frente a terceros países. El fracasado proyecto de la Comunidad Europea de Defensa es un ejemplo de que mientras exista la OTAN no es posible la integración militar europea.

La *Integración Política* es aquella que admite diversos grados y características; desde la existencia de órganos con facultades de toma de decisiones políticas, hasta la constitución de Estados federales, pasando por instituciones de índole supranacional.

Otras modalidades de integración nos permite hablar de sectorial, global, natural, estratégica, homogénea, heterogénea, por proyectos específicos, etc. Hoy día conocemos casi todos estos tipos y modalidades de integración estrechamente vinculados entre sí y complementándose mutuamente; en la práctica casi nunca se dan en formas aisladas, sino formando parte de un proceso más amplio. (Ver Anexo No. 4)

#### **2.4. Los Instrumentos de la Integración Económica**

*Los Instrumentos de la Integración* son necesariamente aquellos que conforman el sistema jurídico de la misma y sus fuentes, partiendo de los acuerdos, tratados y convenciones, el derecho comunitario propiamente dicho, el derecho internacional y el derecho de la integración, así como las instituciones que llevan a cabo los procesos. Ambos, vale decir, el Sistema Jurídico y las Instituciones conforman lo que denominamos la Superestructura o Instrumentos Superestructurales; los Instrumentos Estructurales están formados por las relaciones de cooperación, comerciales y financieras, mientras que los Instrumentos Infraestructurales están contenidos en la población, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente, la industria, etc.

Entendido los instrumentos como las herramientas de que nos valemos para alcanzar un objetivo o fin, cabe señalar la presencia del estructuralismo como método científico que estuvo en boga en las décadas de los 50 y 60 y que dejó un importante conjunto de aportes en los más distintos campos: la lingüística, la antropología, la psicología, las matemáticas y la economía. Aunque en esta última cayó en desuso ante la ola neoclásica y monetarista de las décadas subsiguientes del siglo XX. Un análisis de la estructura económica mundial de hoy obliga a observar el mantenimiento de las relaciones centro-periféricas a la cual no escapan los PIE. Partiendo de la idea matriz primordial y el método estructural, se basa en la idea de totalidad que implica la consideración de conjuntos articulados, vale decir, de elementos o partes que constituyen dicha totalidad.

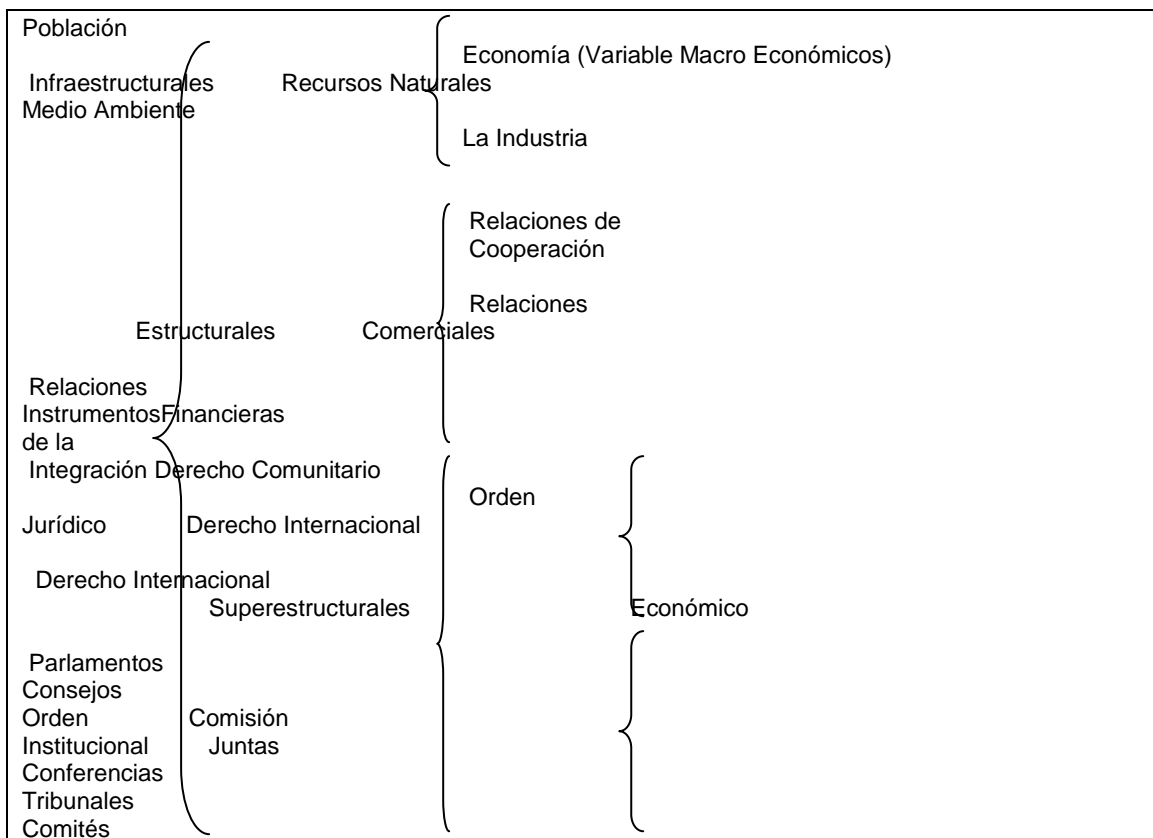
El proceso histórico del desarrollo capitalista ha pasado por varias fases desde que se convirtió en modo de producción hegemónico en la Gran Bretaña del siglo XVIII y la Europa continental del siglo XIX. Tras una larga fase previa de acumulación originaria de capital, como diría la teoría marxista, se han sucedido cuatro fases subsiguientes: la fase concurrencial o de libre competencia, la fase monopólica o imperialista, la fase de la internacionalización del capital y la fase de la globalización o mundialización de

la economía. En este marco general de la economía mundial, y a la vista de los desarrollos de los procesos cíclicos, surgen los problemas que afectan a la propia naturaleza del sistema capitalista; problemas que pueden ser infraestructurales, estructurales y superestructurales. (Ver cuadro No. 1)

Entre los problemas *infraestructurales* están aquellos que afectan la base material del sistema, ya sea la base humana o no; entre estos problemas el principal es la contradicción entre el envejecimiento paulatino de la población en los países desarrollados y el boom demográfico de los países en desarrollo; esta contradicción viene acompañada del aumento de las desigualdades económicas entre los dos colectivos humanos. Por su parte los recursos naturales hoy día generan dos problemas que influyen en cualquier proceso, el energético y el alimentario, ambos con repercusiones en el medio ambiente que se deteriora o se agota.

Entre los problemas *estructurales* están aquellos que afectan las relaciones que se establecen entre los componentes del sistema, ya sea entre las clases sociales de un país, ya sea entre países, en el marco de las relaciones centro-periféricas tales como: **a.** los cambios en la estructura del comercio exterior, sobre todo por el desarrollo del comercio intrafirmas de las empresas transnacionales; **b.** el peso creciente de la internacionalización bancaria; **c.** las relaciones de cooperación apuntaladas por las nuevas tecnologías, y una nueva división internacional del trabajo, así como aquellas estructuras funcionales como la UNCTAD y la OMC

Entre los problemas *superestructurales* la globalización estructural exige del sistema capitalista su adecuación a los niveles políticos, ideológicos, jurídicos e institucionales. Tal como la formación de los mercados interiores en los Estados-Nación de la UE exigió la eliminación de las fronteras interiores, de origen feudal, la formación del mercado mundial esta pugnando por eliminar las barreras que impone la pervivencia de los Estados-Nación.



## 2.5. Requisitos y Mecanismos de la Integración

Entendidos como las condiciones que deben reunir los diferentes países motivados para la construcción de un PIE, los *requisitos* deberán maximizar las posibilidades de éxito y la viabilidad de los mismos. Las respuestas doctrinarias a las interrogantes que se generan cuando se pretende establecer *como* debe ser un PIE, provienen de las diferentes doctrinas; por ello también son diferentes. Como se trata de la articulación y conformación de un proceso consensual complejo es necesario plantearse lo siguiente:

1. Es suficiente la voluntad política de integrarse ignorando las heterogeneidades de los países miembros del proyecto?
2. Dependerá el éxito del proyecto de que los países cumplan con algunos requisitos mínimos?
3. Cuales son tales requisitos?

Las respuestas, tal como antes señalamos, viene dadas por tres principales corrientes doctrinarias:

Una *respuesta liberal*, apuntalada por André Marchal (4), quien sostiene que de adoptarse la óptica clásica, eminentemente liberal, no se requiere de requisitos para llevar adelante un proceso integracionista más allá de la voluntad política, ya que la acción e interacción de los mecanismos del mercado tienen la particularidad de transmitir automáticamente el crecimiento de los polos hacia la periferia, vale decir, de los países más ricos a los más pobres; todo ello impulsado por la división internacional del trabajo y la ley de las ventajas comparativas.

Una *respuesta marxista* se plantea en dos planos diferentes: primero, el de las relaciones reciprocas de los Estados comunistas; y segundo, con el resto del mundo, respondiendo al proceso objetivo de internacionalización de la vida económica y conduciendo a una más profunda división internacional del trabajo. Esta respuesta supone que no existen requisitos particulares salvo que los intercambios estarían regidos por principios generales de igualdad, provecho mutuo y respeto a la soberanía (5)

Una *respuesta estructuralista* descarta la viabilidad de la integración económica básicamente fundamentada en la acción de las fuerzas del mercado, toda vez que para tal integración, sea contractual y no imperial, vale decir, neutralizando las asimetrías y los desequilibrios, se requiere de la verificación de ciertos requisitos particulares, tales como la contigüidad geográfica, la homogeneidad estructural y de los niveles de desarrollo, el número y la dimensión de los países, así como la comunidad de intereses.

La *contigüidad geográfica* facilita el establecimiento de una amplia red de comunicaciones, al tiempo que se le atribuye a la vecindad o proximidad geográfica la capacidad de acelerar e intensificar los intercambios de bienes y servicios, capitales, personas (trabajo) e información.

(4) André MARCHAL. Economista francés defensor de la corriente estructuralista

(5) Juan Mario VACCHINO. Integración Económica Regional. Instituto Estudios Políticos. UCV. Caracas 1983. P.101.

La contigüidad no es absolutamente necesaria pero facilita la integración, toda vez que de la proximidad se pueden obtener muchas ventajas para los procesos integracionistas, tales como que:

- los gustos similares de las poblaciones aumenta con la contigüidad
- el origen y las tradiciones comunes se dan entre países vecinos de un mismo contexto geográfico,
- los estilos políticos y las técnicas de gobierno se asemejan en función de la vecindad,
- los costos de transporte, comunicaciones, distribución, supervisión, etc. se reducen con la proximidad, y
- las regiones económicas desintegradas por las fronteras políticas, al recomponerse generan impulsos hacia el crecimiento y desarrollo del conjunto.(Ver Figura No.2)

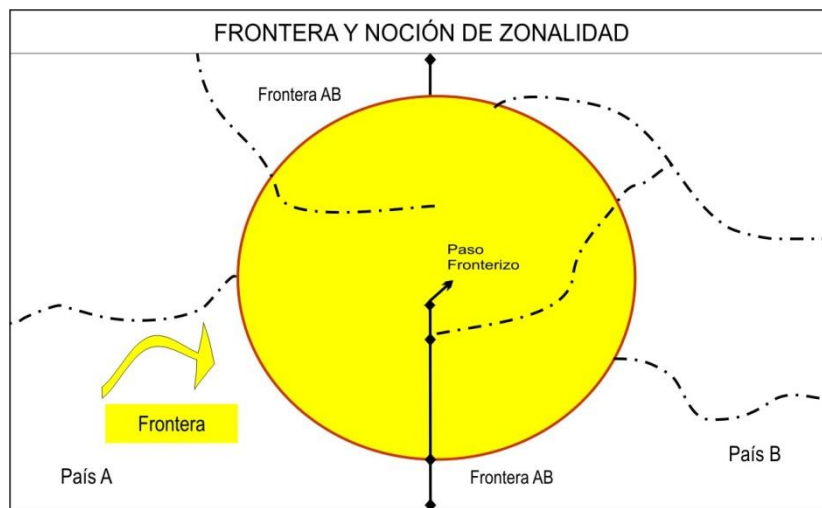


Figura Nº 2  
Elaboración Propia

División Administrativa Interna  
Limite Binacional  
Zona Fronteriza  
Hitos

También es cierto, así como los beneficios de la contigüidad, que la discontinuidad geográfica, junto con otros factores, pueden conducir a la desintegración de un conjunto nacional o multinacional, tal es el caso de Paquistán al occidente y Bangladesh en el oriente.

La *homogeneidad estructural* y de los niveles de desarrollo implica una preferencia por la integración económica entre economías estructuralmente similares, vale decir, *competitivas* con respecto a la integración entre economías estructuralmente diferentes o *complementarias*. No pocos estudiosos de la UE establecen el principio de la "unión entre iguales" para evitar que toda "unión consensual" y deliberada se transforme por el "efecto de dominación" en una "unión imperial". Ello descarta la posibilidad de integración entre los países desarrollados y / con países subdesarrollados. Lo que sí es ciertamente comprobado es que la condición común



de economías atrasadas puede adquirir más relevancia en un PIE avanzado que privilegie y enfatice la importancia de la coordinación, la armonización, la concertación y la complementación de políticas económicas, que en un PIE donde solo predomine la liberalización de los intercambios.

*El número y la dimensión de los países* sirven para definir el tamaño económico de la unión. Según André Marchal son los países medianos, con producción diversificada los que pueden beneficiarse de la integración; en principio descarta a los países grandes ya que sería poco lo que le aportan al PIE, y a los pequeños con un alto índice de especialización y que pueden dominar el mercado mundial en algunos productos, tal es el caso de Suiza o Suecia. En cuanto al número de países que deberían conformar un PIE, la respuesta se relaciona con la dimensión relativa de cada uno de ellos y con el problema de la dimensión óptica de la integración; al respecto, mientras mayor sea el número de países mayor será el tamaño del espacio integrado y mayor también las oportunidades de aprovechar las ventajas que proporciona un mercado ampliado, con economía de escala y mayor poder de negociación frente a terceros. Sin embargo, también es cierto que lo ganado en extensión es susceptible de revertirse en cuanto a profundidad, toda vez que con un mayor número de países involucrados será más difícil coordinar y armonizar las políticas económicas, coincidir en los objetivos perseguidos y mantener la comunidad de intereses del conjunto integrado. “La viabilidad política y la posibilidad de conciliar intereses a nivel multinacional son funciones inversas del número de países comprometidos en el proceso” (6)

*La comunidad de intereses* se impone dado el carácter pluridimensional de la IE. Con múltiples prolongaciones sociopolíticas, es evidente que entre los gobiernos y los pueblos de los países participantes debe existir “la voluntad sincera de unirse sin espíritu agresivo y con preocupación por el respeto a las características nacionales”, vale decir, que se trata de una integración a favor y no en contra de las naciones. Esta comunidad de intereses no requiere la misma profundidad, ni tiene la misma relevancia en todas las etapas del PIE. En América Latina predominó el “pluralismo ideológico” que permitía a todos los países participar del mismo proceso integrativo, no obstante las diferencias. Este pluralismo ideológico, con la venezolana “Doctrina Betancourt” de por medio, debió ser sustituida por el de comunidad de intereses, toda vez que si la Integ-

(6) José. María ARAGAO, Economista, brasileño. Jefe de la Unidad de Investigación y Adiestramiento del INTAL. En VV.AA. Los empresarios y la Integración de América Latina. INTAL. Buenos Aires.2008.

ración Económica Total requiere de coordinación y armonización de las políticas económicas, del diseño de políticas comunes, de la creación de instituciones, órganos y funciones comunitarias, los países miembros no pueden dejar de acordar el proyecto económico, político, social y humano que se pretende realizar.

En cuanto a los **mecanismos** de carácter económico más importantes en los PIE, tenemos los que básicamente se relacionan con las políticas económicas y que tienen aplicación directa en una o más etapas del proceso:

- la coordinación de las políticas económicas
- la armonización de las políticas económicas
- la conciliación de las políticas económicas
- la cooperación financiera y monetaria
- el tratamiento común de los capitales extranjeros

- el sistema generalizado de preferencias
- la liberalización de los intercambios
- el régimen diferencial para los PED
- los acuerdos de complementación
- la reciprocidad
- los regímenes de excepción

*La Coordinación de Políticas Económicas, CPE.*, significa la organización, combinación y compaginación de programas elaborados independientemente por autoridades diferentes, con miras a una meta u objetivo, generalmente superior, pero siempre común. Por ejemplo, en las etapas de UA y MC los Estados miembros conservan una esfera importante de atribuciones soberanas por lo que las políticas económicas de los gobiernos pueden producir perturbaciones en otros Estados, entorpeciendo el logro de los objetivos comunes. La coordinación tiene, precisamente, la finalidad de evitar esas perturbaciones y distorsiones generadas por las políticas autónomas. Aunque la coordinación es calificada más como mecanismo propio de la cooperación institucionalizada que como una comunidad integradora, se le considera imprescindible toda vez que el comportamiento concertado permite a los Estados miembros desarrollar políticas particulares y autónomas en los límites y con las orientaciones que surgen de los objetivos y el interés comunitario. Como toda coordinación supone la información recíproca entre los Estados miembros, lo que constituye el primer grado de coordinación, el segundo viene a ser la consulta regular y permanente. Así apreciamos que la coordinación de políticas económicas puede referirse tanto a los objetivos como a las medidas concretas que los Estados adoptan para alcanzar metas comunes y que la recomendación y la directiva, que no son obligantes, son los elementos básicos de la coordinación como mecanismo.

*Los Sistemas de Preferencias Generalizadas, SPG.*, están implícitos en la doctrina que viene desde el GATT, donde los elementos de trato diferenciado y más favorable constituyen obligaciones o dan lugar a las mismas. La OMC recogió el testigo del GATT en ese sentido y para poner en práctica los SPG fue necesario liberar a los países desarrollados de la obligación, en virtud del principio de la nación más favorecida, NMF, de extender a todas las demás partes contratantes una reducción arancelaria concedida a una de ellas. En si los esquemas de preferencias arancelarias constituyen en derecho actos unilaterales de los países donantes; cualquier donante puede abandonar su esquema o modificarlo sin referencia a la OMC, y sin infringir ninguna obligación jurídica con otro gobierno, de allí que el SPG no fue objeto de negociación en la última ronda del GATT, vale decir, en la Ronda Uruguay, y ello debido a dos razones: en primer lugar, la cláusula de habilitación que prevé la graduación, con el tiempo, del SPG y del trato diferenciado y hasta que los países en desarrollo que prosperen deberían renunciar a las ventajas del SPG, y en segundo lugar, el SPG otorga beneficios económicos considerables a los países en desarrollo como grupo. Lo cierto es que el SPG es un acuerdo internacional negociado bajo los auspicios de la UNCTAD en virtud del cual los países desarrollados conceden preferencias arancelarias temporales y no recíprocas a las importaciones de los países en desarrollo, donde cada país importador establece su propio sistema, entre otras cosas los productos comprendidos y el volumen de importación afectado.

*Los Acuerdos de Complementación, A.C.*, son los instrumentos más dinámicos del proceso de liberación comercial, toda vez que compensan, aunque parcialmente, los efectos de la paralización que se da con las negociaciones referidas a las listas nacionales y a las listas especiales de ventajas no extensivas. En el Tratado de Montevideo de 1960, con el que nació la ALALC, se estableció este instrumento en forma complementaria o adicional al régimen de desgravación, que, además de acelerar tal proceso de desgravación, lo orienta hacia el logro de mayores niveles de especialización internacional e intercambio recíproco. Si bien los AC pueden surgir de las negociaciones entre algunos países interesados, sus concesiones se deben extender automáticamente a los demás países miembros, por aplicación de la clausura NMF. En muchas oportunidades se han puesto de relieve las ventajas atribuibles al sistema de AC: en primer lugar, porque sirven para acelerar el proceso de liberalización de los intercambios; en segundo lugar, porque no limitan las posibilidades de desarrollar el comercio recíproco a los países más indecisos; en tercer lugar, porque los mejores sectores para concertar los AC son los sectores incipientes, nuevos o poco desarrollados, para la mejor utilización de la capacidad productiva y aprovechar los beneficios de la producción a escala; y por último, porque los AC ofrecen un medio para acentuar los efectos económicos de la liberación en términos de inversión, cambios tecnológicos, diversificación, ampliación y fusión de los sistemas y complejos industriales, incrementando el grado de verticalidad de la sustitución de importaciones. Es oportuno señalar que los AC no pueden sustituir a la competencia, ya que ello perpetuaría las asimetrías; de allí surge la importancia del sector privado y los principales protagonistas: los empresarios.

*La liberación de los Intercambios* significa algo tan importante que aparece en forma taxativa en todos los tratados de libre comercio, eliminando las tarifas y cuotas, vale decir, los derechos de aduanas y otros gravámenes equivalentes de carácter fiscal, monetario o comercial que obstaculizan las importaciones procedentes de los países miembros; tal liberación debe hacerse en forma progresiva mediante la celebración de negociaciones periódicas y a través de un periodo transitorio fijado. Este proceso de liberación debe incluir, en primer lugar, lo esencial de las importaciones de un país miembro, desde los otros países de la zona, a registrarse en la *lista nacional* de cada país; y en segundo lugar, lo esencial del intercambio conjunto de los países miembros, que se incluiría en la denominada *lista común*. Precisamente, las listas nacionales surgen de las concesiones que los países miembros otorgan en rondas periódicas de negociación, y no son otra cosa que la relación de las reducciones anuales de gravámenes y otras restricciones que cada país miembro concede a los demás, respecto de productos originarios de la zona; estas concesiones conferidas en listas nacionales pueden retirarse mediante negociación y adecuada compensación. Por su parte, las listas comunes se refieren a productos cuyos gravámenes y demás restricciones los países miembros se comprometen a eliminar totalmente mediante negociaciones multilaterales; la inclusión de productos en la lista común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables.



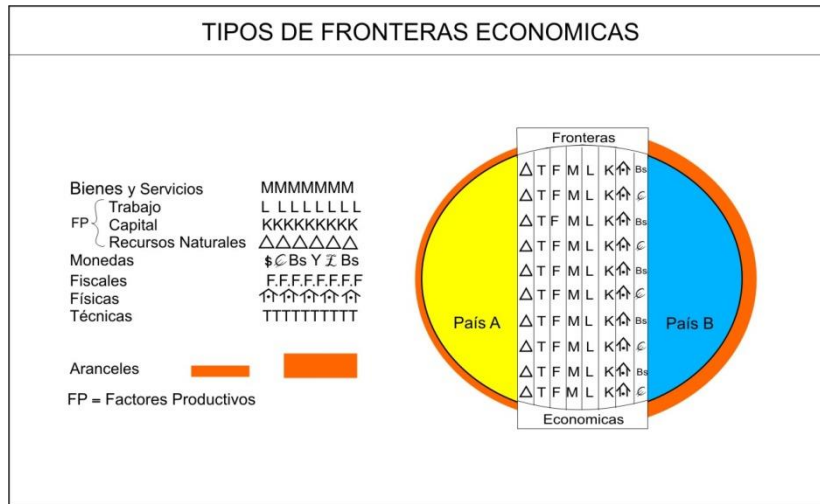
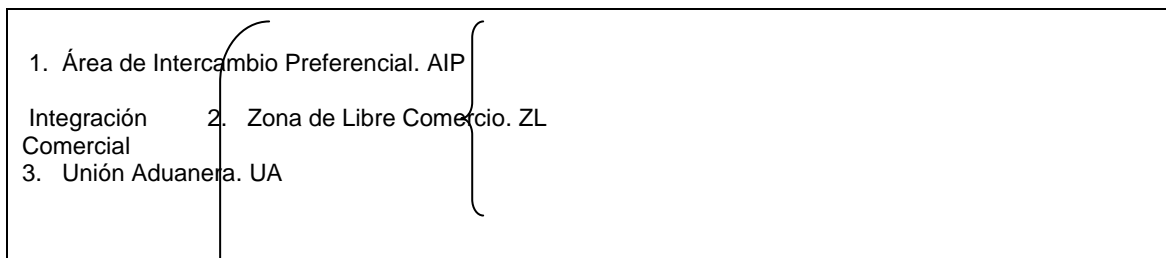


Figura Nº 4  
Elaboración Propia

Estos elementos esenciales se manifiestan con distintos grados de intensidad en los diversos PIE, y es precisamente esa distinta intensidad la que viene a determinar la forma que debe adoptar un PIE. La última etapa o forma más avanzada de IE de dos o más países tiene lugar cuando han desaparecido todas las barreras entre ellos y se han establecido las políticas y los órganos que determinen el curso de su vida económica. El logro de esta fusión presenta no pocas dificultades, tanto de orden político como de orden económico. Dados los importantes efectos que ocasionan las medidas económicas en los países, se han concebido diferentes procedimientos para atenuar el impacto que tendrían las medidas si fuesen aplicadas simultáneamente; estos procedimientos facilitan el avance gradual hacia el objetivo final, el federalismo o comunitarismo económico, y configuran varias de las formas que adopta la integración, cuyo alcance es diverso y depende de la intensidad o grado en que se manifiesten los elementos esenciales. A esto obedece que la IE sea esencialmente un proceso económico; no existe, entre los distintos estudiosos consenso unánime en cuanto a las diversas formas o grados de IE; la principal dificultad deriva de que las etapas iniciales de la integración guardan mucha similitud con la cooperación internacional, tal vez por ello para muchos “la IE no es más que una forma óptima de cooperación”; no obstante, otros autores, y las mismas experiencias, tal es el caso de la UE nos permiten ensayar un esquema general de estas formas, etapas o grados. Bela Balassa señala como forma de integración la ZLC, UA, MC, UEc y UT, vale decir, cinco etapas, mientras Ramón Tamames antepone las AIP a las señaladas por el economista estadounidense, de origen búlgaro; igualmente algunos autores todavía consideran la Integración Fronteriza, IF, como forma inicial de IE, al tiempo que otros agregan a las fases finales la “Comunidad Económica” y “la Fusión”.(Ver Figura No.3)

El PIE de Europa dejó la experiencia de dos etapas intermedias alrededor de la Unión Económica, que fueron El Mercado Único, MU, y la Unión Monetaria, UM.





Cuadro Nº 2 Elaboración Propia

### 2.6.1. El Área de Intercambio Preferencial AIP

Es aquella etapa, grado o forma de IE, perteneciente a la fase de integración comercial, en que dos o más Estados-Nación se conceden entre sí una serie de preferencias tales como la reducción de aranceles o de otras formas de protección, generalmente en el sector industrial, dándole a sus respectivas producciones un tratamiento especial en comparación con el otorgado a terceros países. También se le conoce como Zonas de Preferencias Aduaneras, ZPA y ha tenido un campo de acción muy restringido, toda vez que el mismo se oponía o iba en contra de las normas establecidas, inicialmente por el GATT y hoy por la OMC, ya que para su existencia se requiere del establecimiento de Acuerdos Preferenciales de Intercambio, API. y tales acuerdos no se consideran incluidos en las excepciones al principio de no discriminación, vale decir, que se opone concretamente a la cláusula de la NMF que es uno de sus principios básicos. (Ver Figura No.5)

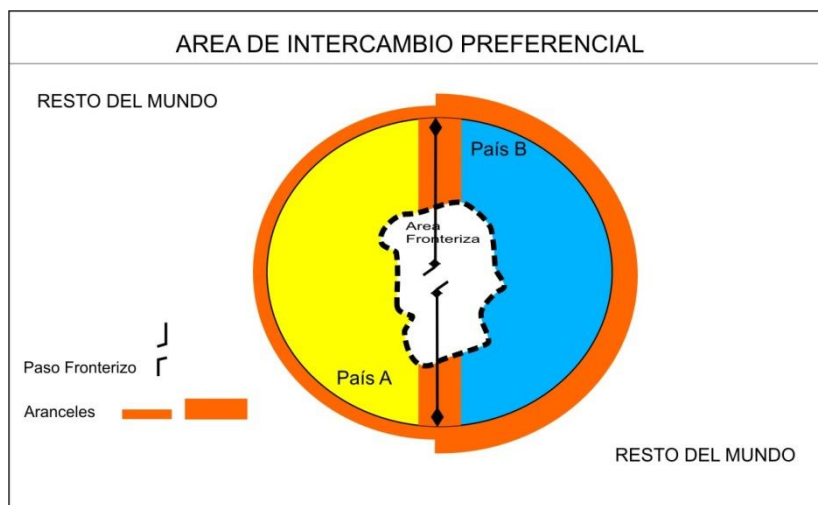


Figura Nº 5  
Elaboración Propia

Características: Libre circulación de Bienes y Servicios y algunos factores productivos solo en el Área Fronteriza (M, L, K, Δ)

Desde el punto de vista teórico no existe, entre los distintos autores, acuerdos sobre el papel de las AIP; incluso para algunos no constituyen una etapa o grado en el proceso de integración económica. Lo cierto es que las AIP procuran como objetivo impulsar el comercio, particularmente en las áreas fronterizas, generalmente donde existen las llamadas “fronteras vivas”, y permitir, en un espacio limitado la libre circulación de los factores productivos, además de los bienes y servicios. Normalmente las AIP expresan, en dimensión reducida, o a escala, en muchos casos, la verdadera IE, por lo menos hasta la expresión de elevadas etapas de la misma. Son conocidos los distintos procesos de conurbación (7) de ciudades fronterizas de dos países distintos pero donde existe, además de los API, una integración que va más allá de lo económico, dados los lazos culturales, sociales y “humanos” que predominan en el Área, toda vez que en el espacio geográfico de tales ciudades no solo circulan libremente los bienes y servicios, mano de obra, etc. sino que además las dos monedas nacionales son aceptadas, indistintamente, en ambos lados de la frontera, produciendo una suerte de “unión monetaria suigéneris”. En sí mismas las AIP son una forma muy peculiar de IE, basada en el hecho de que un conjunto de territorios aduaneros se concede entre sí una serie de ventajas no extensibles a terceros, debido a la suspensión internacionalmente aceptada de la cláusula NMF. Cuando en 1947 se suscribió el GATT, en su Artículo 1º se institucionalizó entre las partes esta cláusula, pero al mismo tiempo determinó que ese principio no implicaría la supresión de las preferencias existentes para entonces, tales son los casos de:

1. El AIP de la Commonwealth Británica, formalmente creada en la Conferencia de Ottawa en 1932, configurada por una serie de

(7) Conurbación: la unión de dos o más urbes o ciudades contiguas o fronterizas (termino acuñado por el geógrafo Patrick Geddes).

preferencias bilaterales entre el Reino Unido, los dominios (Canadá, Australia y Nueva Zelanda), la India y los demás territorios que antiguamente estaban bajo el peso del imperio británico. Las preferencias existieron según los grados que se diferencian en cada caso. Como área preferencial, la Commonwealth tuvo gran importancia entre 1930 y 1950, pero fueron perdiendo trascendencia debido a las transformaciones de la comunidad mundial; prueba de ello es que en 1948, al crearse la Organización Europea de Cooperación Económica, OEEC, el Reino Unido se opuso a la formación de la gran UA europea. Igual ocurrió en 1955, debido a los avances de la futura Comunidad Económica Europea, CEE, aunque en 1961 solicitara su ingreso a ella. Luego Canadá, Australia y Nueva Zelanda buscaron sus propios caminos, mirando hacia Estados Unidos y Japón, mientras los PED volvieron sus ojos hacia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, donde el tema más importante era el tratamiento general del SPG, o como África Oriental, el Caribe y el Sudeste Asiático que procuraron desarrollar sus propios PIE.

2. Los territorios de la Unión Francesa, surgen cuando termina la segunda guerra mundial y Francia transforma jurídicamente su imperio colonial en la llamada Unión Francesa, UF. en la que englobó el África Occidental Francesa, AOF, y el África Ecuatorial Francesa, AEF, al igual que sus otras posesiones como Madagascar y los llamados entonces Departamentos Ultramarinos. Entre estos territorios había una red de preferencias comerciales de doble vía que fueron registradas y administradas por el GATT. Las antiguas posesiones de Francia pasaron en 1957, con la entonces CEE a ser países asociados con el carácter

de una ZLC aprobada en la Convención de Yaundé en 1963; más adelante, las Convenciones de Lomé, entre la CEE y los países de África, el Caribe y el Pacífico, ACP, transformaron esa relación en un caso particular de Asociación.

3. El Benelux y sus posesiones, surge del hecho de que Bélgica y Holanda consiguieron, en relación con sus antiguas colonias, un trato análogo en el GATT al expresado para la Unión Francesa. Hoy Zaire, antiguo Congo Belga, Ruanda, Burundi, Surinam, Aruba, Curazao y Bonaire son países ACP.
4. Las Preferencias Estados Unidos-Filipinas y otros territorios. Con Filipinas cesaron en 1975, pero Puerto Rico y las Islas Vírgenes Saint Thomas y Saint Croix, están dentro del territorio aduanero de Estados Unidos.
5. Las Preferencias latinoamericanas, parten de los viejos tratados preferenciales de Chile con Argentina, Bolivia y Perú, reconocidos en el GATT, pero que perdieron relevancia al subsumirse en el proyecto de la ALALC de 1960.
6. Las preferencias del Medio Oriente, nacen con la firma del GATT cuando se reconoce el SGP entre la Unión Árabe Sirio-Libanesa, hoy disuelta, y Palestina y Transjordania. Este sistema de preferencias perdió toda su vigencia por las razones políticas harto conocidas de la región después de concluir la segunda guerra mundial, y el reconocimiento del Estado de Israel.

Sin duda que las AIP históricas han venido cediendo en importancia o transformándose en entidades de mayor consistencia, vale decir, en etapas superiores de IE. No en vano, en las últimas décadas hemos visto florecer en todo el mundo, con los TLC, las ZLC.

### **2.6.2. La Zona de Libre Comercio, ZLC.**

Es la etapa o grado de integración, también de la fase comercialista, en que todos los autores coinciden en su definición y se caracteriza por la configuración, mediante un acuerdo, normalmente expresado en un Tratado entre los países miembros, para eliminar las tarifas arancelarias, la cuotas, cupos o contingentamientos y otras restricciones cuantitativas, o no, al intercambio recíproco de bienes y servicios, pero en la que cada país mantiene su propia política comercial, aduanera y financiera frente a terceros países. Mal llamadas Zonas de Libre Cambio, se les considera como un término medio entre las áreas preferenciales y la unión aduanera. Para Tamames (8), si los sistemas preferenciales de doble vía pertenecen al pasado y se encuentran congelados por la OMC, las ZLC son formaciones poco estables o de carácter transitorio, que por la fuerza de los hechos tienden a convertirse en Uniones Aduaneras, UA, o desaparecer. La constitución de las ZLC está regulada en el Artículo XXIV del GATT, donde se establecen las condiciones básicas para ellas. Exactamente ese artículo se corresponde en número con el de la OMC de hoy día. (Ver Figura No.6)

Tamames sostiene que esta forma o etapa de integración solo es posible entre países que se encuentran en un nivel de desarrollo más o menos alto y homogéneo; y que entre países de menor desarrollo no tiene cabida este tipo de integración, a no ser que se trate de un caso transitorio. Esto podría refutarse señalando que en las evidencias empíricas, muy pocas por cierto, los países subdesarrollados han sido poco proclives a la conformación de PIE, por la desconfianza mutua que se tienen entre ellos, particularmente los Estados vecinos, casi siempre plagados de conflictos fronterizos, bélicos o no, alimentados desde terceros países; y los casos de rupturas



de los procesos iniciados, normalmente han sido por razones distintas a la de su menor grado de desarrollo.

(8) Ramón Tamames. Óp. cit .p.72

Por su parte, la homogeneidad es deseable pero no indispensable para iniciar un PIE y formar una ZLC; por el contrario, cuando observamos el más exitoso de los procesos, vale decir, la Unión Europea, Italia y Alemania estaban técnicamente desbastadas frente a Francia y el Benelux, y para entonces sus economías no eran homogéneas. Un caso reciente es el de EE.UU. y Canadá frente a México cuando se constituyó el TLCAN o NAFTA.

Los *Certificados de Origen* constituyen un “mal necesario” dentro de las ZLC, toda vez que las aduanas de los países miembros los exigirán para evitar las importaciones de terceros países a través del país miembro de menor protección externa. La transitoriedad de las ZLC se debe más bien a las mismas características del desarrollo económico y del intercambio comercial, ya que a medida que ambos se incrementan se va haciendo imprescindible la protección frente a los terceros, lo cual conducirá necesariamente a la etapa superior subsiguiente del PIE, a lo cual se oponen los países que prefieren la bilateralidad comercial, o sea los países desarrollados.

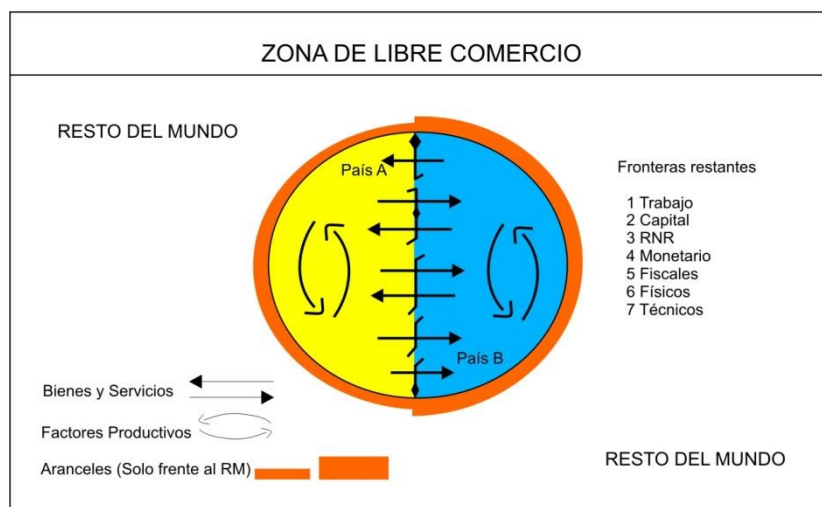


Figura N° 6  
Elaboración Propia

Características: Eliminación de tarifas y cuotas y libre circulación de Bienes y Servicios entre A y B conservando distintos aranceles frente al RM.

### 2.6.3. La Unión Aduanera, UA.

Es la etapa o grado, dentro de lo que se denominan las formas inferiores de IE, que constituye la máxima expresión de integración de dos o más economías nacionales, y donde los países miembros eliminan entre si todos los obstáculos existentes a la libertad de circulación de mercancías, al mismo tiempo que levantan, frente a terceros países, un arancel externo común, el cual puede venir acompañado, o no, de cualquier instrumento protector también común.

La importancia de la UA radica en la variedad de *efectos* que provoca su formación, que van desde los efectos estáticos, o de corto plazo, sobre las corrientes comerciales, tales como la creación, la desviación y la expansión del comercio, lo cual

dependerá de las estructuras productivas de los países miembros, sean estas complementarias o sustitutivas, del tamaño de la UA, del nivel de los aranceles antes de la unión, de los costos de transporte y de la flexibilidad de las economías de dichos países. Los efectos dinámicos, o de mediano plazo, que son aquellos que inciden sobre el grado de competencia, sobre las economías de escala, sobre la inversión y sobre la innovación. En cierto modo las UA también constituyen una forma de IE o etapa transitoria ya que el libre intercambio de bienes y servicios que ella produce, sin trabas ni obstáculos de ningún orden, generan la necesidad de fomentar otros campos paralelos de intercambios, como es el de los capitales, los recursos naturales, la mano de obra y la capacidad gerencial; al igual que fomenta la necesidad de emprender la armonización de políticas económicas y la eliminación de otras trabas, que se corresponden con etapas superiores en el PIE.

La UA, cuando se consolida efectivamente, desemboca por necesidad en el Mercado Común, MC. tal como han sido las experiencias de las UA europeas del siglo XIX, sobre todo el Zollverein alemán y la UA italiana que dieron origen a lo que hoy son como Estados-Nación.

En el siglo XX las experiencias de UA están enmarcadas en los procesos de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, o UEBL, en el Benelux y la misma Unión Europea.

Lo cierto es que para que una UA se convierta en realidad es necesario permitir la libre circulación de todos los factores productivos, y en particular la mano de obra; y para que dicha UA sea sólida es necesario mantener la posibilidad del cambio de monedas a tipos de cambio estables dentro de la unión; lo cual conduce a la creación de un MC.

También es sabido que cuando en un área geográfica existe libre circulación de bienes, personas y capitales, no pueden mantenerse políticas económicas diversas en relación con la evolución de la actividad económica. (Ver Figura No.7)

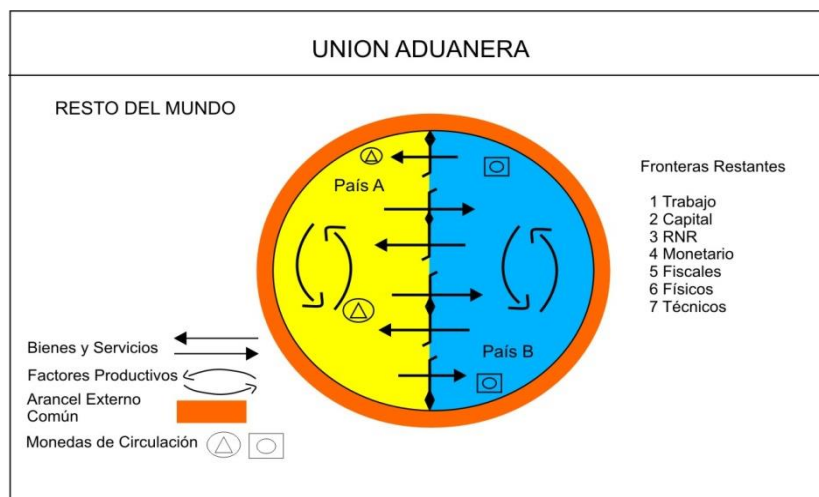


Figura N° 7  
Elaboración Propia

#### 2.6.4. El Mercado Común. MC.

Forma parte de las etapas o formas superiores de la integración económica, aunque para Balassa se trata de una ZLC donde se han suprimido las barreras a los intercambios, no solo de mercancías y servicios, sino de los factores productivos; de

esta forma el MC es una etapa más avanzada que la ZLC y la UA, que se limitan a la libre circulación de mercancías. (Ver Figura No.8)

Existen autores que sostienen que el MC es una etapa anterior a la UA; por ejemplo, Robert Alemann sostiene que “el MC contiene la idea de un solo mercado, situación difícilmente imaginable sin un solo territorio aduanero; de ahí se derivaría la secuencia posterior del MC a la UA, si hemos de imaginar a la integración económica como un proceso”. (9) Por su parte Tamames dice que “la creación de un MC solo es posible dentro del marco de una UE, formas de integración económica que serían inseparables” (10) Vistas estas consideraciones distintas, no cabe duda que el concepto de MC es de carácter convencional y que su contenido dependerá de los objetivos del Tratado que lo establece. Por ejemplo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea persigue una serie de objetivos por medio del establecimiento de un MC y del acercamiento progresivo de las políticas económicas de los países miembros; así el MC resulta ser parte de una *comunidad económica* que comprende una UA, el acercamiento de políticas y órganos supranacionales.

Esto nos indica que en un MC necesariamente deberán circular libremente los factores productivos (bienes, capitales, mano de obra, etc.) pero pueden existir algunas políticas económicas comunes; por

(9) Robert ALEMANN. (1922- ) Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Argentina.

(10) Ramón TAMAMES. Óp. cit p.86.

ejemplo, el Mercado Común Europeo, en esta etapa, ya incluía en el proyecto integrado, la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común, además de las políticas comerciales frente a terceros países.

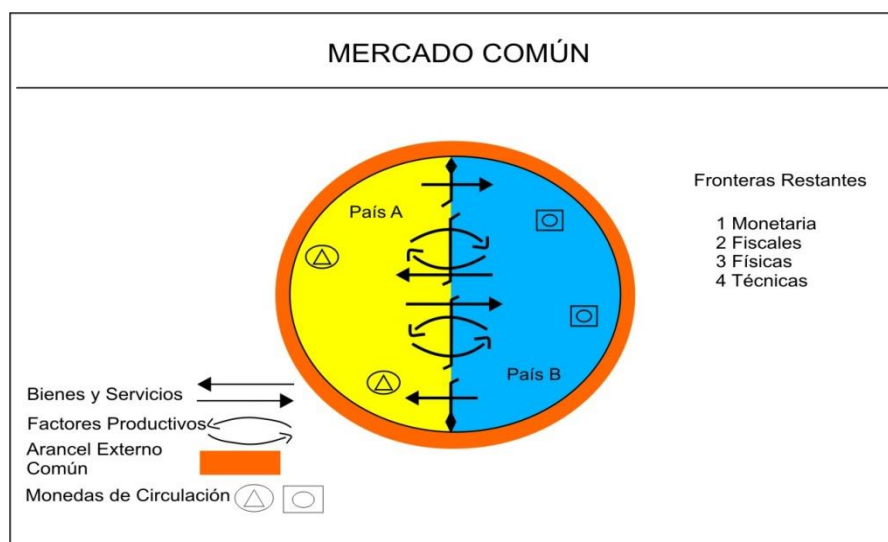


Figura N° 8  
Elaboración Propia

### 2.6.5. El Mercado Único, MU.

Es la etapa del proceso de integración económica que supone el perfeccionamiento del mercado común, con la eliminación de las fronteras físicas, técnicas y fiscales. (Ver Figura No.9)

La eliminación de las *fronteras físicas* significa la supresión de las aduanas para todo el conjunto, así como los controles que en ellos se realizan; ello incluye también la eliminación de alcabalas y demás obstáculos que existen en el territorio integrado. La eliminación de las *fronteras técnicas* significa la armonización de normas sobre calidad, sobre la competencia y la apertura de los mercados públicos; igualmente significa la aplicación de una política única en materia de ayudas estatales. Por último, la eliminación de las *fronteras fiscales* significa la armonización de los impuestos internos de cada país miembro, tales como el impuesto al valor agregado y demás impuestos específicos.

El MU es una etapa desconocida en los procesos de integración distintos a la Unión Europea; es producto del esfuerzo hecho en dicho proceso para avanzar desde el MC hacia la Unión Económica, UEc. Los obstáculos que presentaba este paso enseñó a sus creadores la necesidad de consolidar una etapa previa, porque si bien es cierto que se habían eliminado las fronteras geográficas y económicas artificiales entre los países miembros, desde la misma constitución de la ZLC, no es menos cierto que permanecían las tres fronteras antes señaladas (físicas, técnicas, y fiscales) que perturbaban el desarrollo del proceso, y que dada la importancia de las mismas había que detenerse en la conformación de un MU cuya característica básica es la de un MC con la eliminación absoluta de tales fronteras.

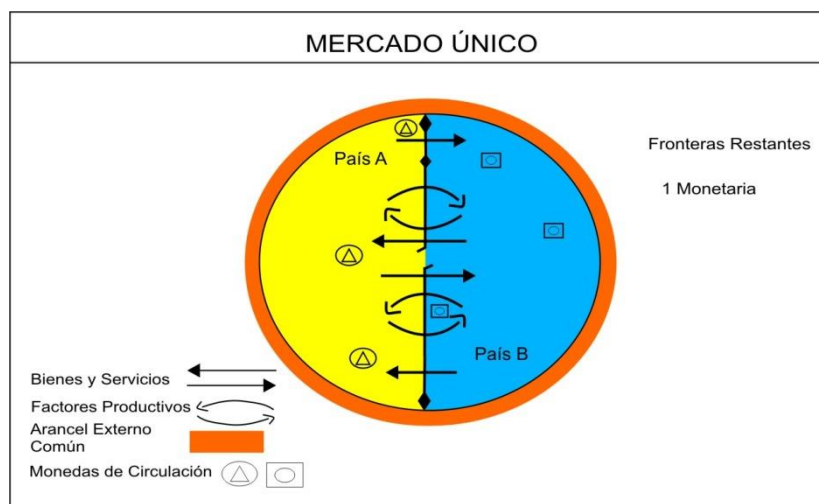


Figura Nº 9  
Elaboración Propia

### 2.6.6. La Unión Económica. UEc.

Para Balassa la UEc es un MC donde rige el principio de Armonización de Políticas Económicas de los países miembros, mientras que para Alemann se trata la UEc de un concepto muy difuso. Lo que sí es cierto es que la UE es un paso más avanzado que el MU en el que se implementan políticas macroeconómicas coordinadas que tiene por objetivo la eliminación de las discriminaciones que puedan existir debido a las diferencias y disparidades entre las políticas económicas nacionales. (Ver Figura No.10)

Sin duda alguna, durante mucho tiempo, se vió esta etapa como el fin último de los procesos de integración, tal vez de allí proviene su nombre; sin embargo, como la tendencia de los procesos de integración económica es la transformación en

netamente políticos, más allá de la asociación y comunidad se entra en el terreno de la formación de confederaciones, federaciones o Estados nuevos. Para el BID las fases finales de un proceso de integración son las de comunidad económica y la de unificación, donde “*la comunidad*” constituye la forma más completa de integración al fundir en uno solo los estadios anteriores que configuran: el mercado común, la unión aduanera, el mercado financiero abierto...unificación de regímenes fiscales, la armonización de políticas laborales y de seguridad social, el libre establecimiento para personas naturales y jurídicas...”; mientras que “la unificación” consiste en la fusión de los Estados que solo conservan algunos atributos de soberanía, de carácter más bien local y que practican una sola política en todas las materias importantes de la vida en sociedad”.(11) Lo cierto es que la UEc comporta medidas de alta cooperación, de coordinación y armonización de las políticas económicas como paso previo para la unión monetaria. Según el Informe Delors de la Unión Europea, la UEc se caracteriza por la existencia de un MU más una política de competencia y otros instrumentos que refuercen los mecanismos del mercado, de políticas comunes de carácter estructural y regional, y por la coordinación de políticas macroeconómicas con restricciones presupuestarias de obligado cumplimiento. Este informe tiene muy claro que la UEc y la UM. son las dos caras de una misma moneda, por lo que deben implementarse paralelamente, aunque las principales características de una UEc dependerán, en buena medida, de las disposiciones y restricciones monetarias acordadas.(12)

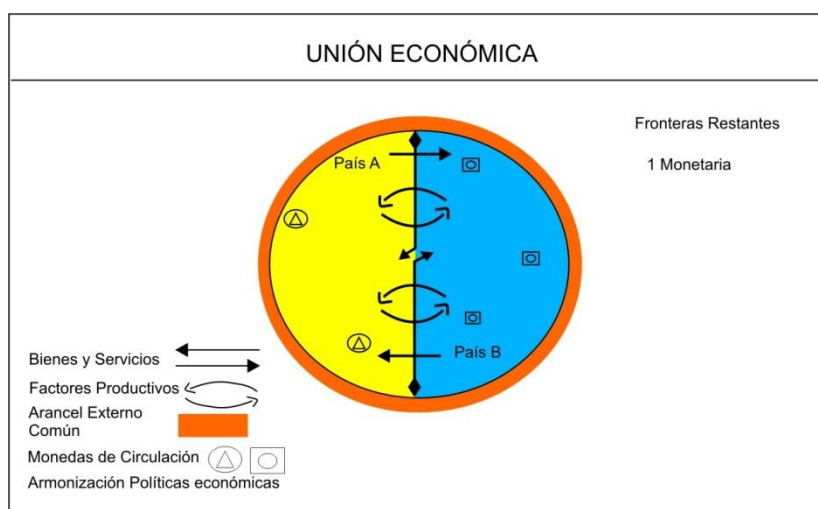


Figura N° 10  
Elaboración Propia

Características: Armonización de las Políticas Económicas.

### 2.6.7. La Unión Monetaria

Supone la convertibilidad total e irreversible de las monedas, la plena liberalización de los movimientos de capitales, la integración de los mercados financieros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio, para dar paso a la moneda única en el área integrada, creando una zona monetaria.(Ver Figura No.11)

La UM significa el gran cambio cualitativo de los procesos de integración ya que la integración económica se dá precisamente en las monedas.

(11) BID. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C

(12) Informe Delors. Partiendo de este el CE en junio de 1989 fija el establecimiento de la UM. como un proceso de carácter progresivo distinguiendo tres fases: supresión de limitación al movimiento de capitales, creación del Instituto Monetario Europeo como predecesor del BCE, y la Unificación Monetaria .

Robert Balwin distingue efectos estáticos y dinámicos, a mediano y largo plazo, de la UM. Entre los *efectos estáticos* de la UM están: la reducción de los costos de transacción y cobertura internacional, la integración de los mercados de capitales, la selección de las inversiones, las mejoras de la competencia, de la inversión, del bienestar y del comercio. Los *efectos dinámicos* a mediano y largo plazo se concentran en las inversiones y el crecimiento y parten de un razonamiento simple: que la moneda única no solo genera un incremento discreto de la productividad del capital y del trabajo, sino que dicho incremento significará también un mayor crecimiento a mediano y largo plazo.

Entre las ventajas de la UM están que: la moneda única elimina, en el espacio integrado, las especulaciones cambiarias; confiere mayor peso al bloque y le da impulso fundamental a la unidad de los mercados. Ante todas estas ventajas no parece posible que sin este requisito de moneda única, puedan alcanzarse los niveles deseados de integración económica.

Entre las desventajas está el hecho de que la moneda única supone, para los distintos gobiernos una pérdida de señoreaje, vale decir, de pérdida de rentas derivadas de la creación de dinero. Otras dos desventajas de la UM son la pérdida de soberanía monetaria, no solo en el aspecto económico, sino en el terreno político, dado que la moneda es un emblema nacional por excelencia.

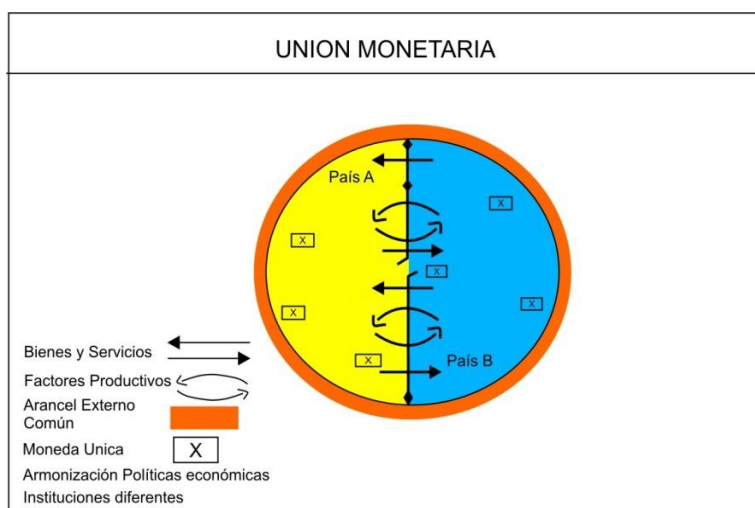


Figura N° 11  
Elaboración Propia

### 2.6.8. La Integración Económica Total IET, o Federalismo Económico, FE. o Comunitarismo Económico, CoEc.

La IET, o Integración Económica propiamente dicha, va más allá de los mercados y concierne a toda la economía; es la etapa del proceso que implica la unión económica plena, vale decir, integrar totalmente las economías de los países miembros. En ella se realiza la interpretación y la fusión de los diversos elementos que integran los espacios económicos nacionales. (Ver Figura No. 12)

Como la forma más avanzada del proceso de integración, la IET, o FE, o CoEc supone la unión económica y monetaria más la unificación fiscal, la seguridad social, el establecimiento de una política común de coyuntura y la creación de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes u obligatorias para los países

miembros. Esta integración debe realizarse en lo económico, en lo social y en lo político.

Muchas veces se confunde el FE con la Unión Política, sin embargo, el proceso de integración más próximo al federalismo económico es el proyecto europeo; otros países han llegado a la unión política pero no precisamente por la vía del FE, tal es el caso de Estados Unidos de América, Alemania, Italia y las desaparecidas URSS y la RAU.

Es cierto que el Tratado de la Unión Europea pretende lograr una mayor integración política, entre los países miembros, de allí que el adjetivo “económico” haya desaparecido del título, pero también pretende una UE y UM.

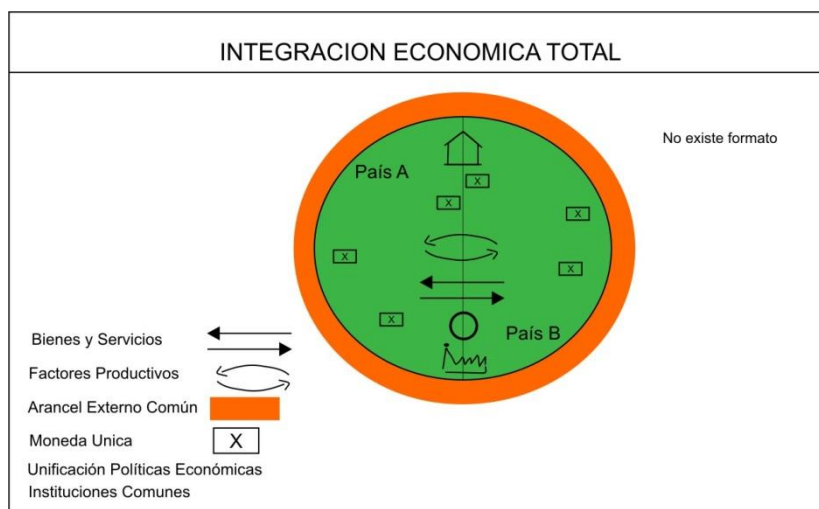


Figura N° 12  
Elaboración Propia

## 2.7. Cuerpo Teórico de la Integración Económica

Las regulaciones de las Relaciones Económicas Internacionales, REI, de acuerdo con Tinbergen, persiguen sistemáticamente lo que hoy conocemos como Integración de las distintas economías nacionales, lo cual significa la creación de la estructura más deseable de la economía internacional, “eliminando los impedimentos artificiales que obstaculizan su libre operación e introduciendo todos los elementos requeridos de

coordinación y unificación” (13). Ello indica que la IE es la parte de un todo que no es otro que la **política económica óptima**, vale decir, las acciones de las autoridades públicas en el campo económico, excluyendo las que realiza la sociedad civil. Vale coincidir con este economista holandés que al abordar los fines y objetivos más generales de la IE se entra en el terreno político (14). En el campo económico existen distintos tipos de políticas con marcadas diferencias entre ellos. Así apreciamos una distinción entre política cualitativa y política cuantitativa.

La política económica *cualitativa* puede provenir de todo cambio en la organización o estructura de la sociedad de acuerdo con el nivel de importancia que tenga la economía en la misma; en este caso es necesario elegir, para la aplicación de tal política, entre centralización y descentralización en términos nacional e internacional, toda vez que dentro de cada país algunas actividades económicas resultan más

eficaces cuando se realizan centralizadamente, y otras por el contrario cuando predomina el libre albedrío. En las actividades económicas privadas también existe tal ambivalencia, al igual que en las actividades no económicas; lo que indica que tanto la centralización como la descentralización definidas en sentido geográfico y funcional nos permite observar que ciertas actividades económicas corresponden a la autoridad local (descentralización geográfica) y otras a la iniciativa privada, pero ambos, en el nivel nacional, solo podrán ejecutar ciertos tipos restringidos de funciones. Así se aprecia que la política económica más deseable, en cuanto a la intervención del Estado, equivale al grado más deseable de la descentralización de las actividades económicas, donde resulta que la empresa privada es un ejemplo fiel de la descentralización; sin duda que el objetivo primordial de la política económica cualitativa es la búsqueda de un “orden óptimo” que no es otro que encontrar o determinar las instituciones que procuren el mayor bienestar social a nivel nacional.

La política económica *cuantitativa* es medida por los cambios en los datos controlados por la autoridad pública sin modificar el marco institucional, tal es el caso de los cambios en el derecho de propiedad, la creación de un nuevo organismo internacional, las modificaciones en los tipos de impuestos, las distintas políticas monetarias. Puede tener una dimensión amplia o reducida y cuando se lleve a efecto en un país donde el control estatal es amplio, estará presente el uso de variados instrumentos por parte del Estado; mientras que en un país con predominio del *laissez-faire*, la actuación del mismo puede limitarse solo a implementar unos pocos impuestos. Así observamos que, a los fines de esta política existe la intervención directa como la interferencia directa

(13) Ian Tinbergen. Integración Económica Internacional. Sagitario S.A. de Ediciones. Barcelona, España. 1968 p.101

(14) *Ibidem* p.102.

en las fuerzas del mercado, tal es el caso de los racionamientos, control de precios y salarios, y en el ámbito internacional el empleo de los instrumentos que afectan directamente al comercio exterior, tal es el caso de los aranceles, las restricciones cuantitativas como cupos o contingentamientos, regulaciones monetarias etc. Por su parte, la intervención indirecta es más observable a través de la política financiera, fiscal y crediticia, mientras el agregado de un nuevo tipo de intervención representa una medida de política cualitativa, y que una vez establecido, los cambios generados tendrán un carácter cuantitativo. Está claro que cualquier intento por agrupar en un modelo teórico todas las formas de interacción estatal, se va a encontrar con la inexactitud de la dimensión conceptual del término integración, no obstante su uso común como vocablo que surfea en los ámbitos económicos y políticos.

El estudio económico de la teoría de la integración tiene su origen en las investigaciones realizadas por Jacobo Viner, justamente en la mitad del siglo pasado (1950), no obstante que se detuvo en el análisis de las Uniones Aduaneras, que en su momento eran una etapa avanzada en los PIE de entonces, pero que hoy precisamos apenas en la primera fase: la comercialista; luego vinieron los estudios de Tinbergen (1954) y Balassa (1962). Viner expuso la proposición de que una UA combina elementos de un comercio más libre con elementos de mayor protección, argumentando que un acuerdo de este tipo incrementa el bienestar potencial; para él una UA da origen a dos tendencias opuestas: tiende a aumentar la competencia y el comercio entre los países miembros, lo cual es positivo porque incrementa el libre comercio; pero también la UA tiende a generar más protección contra el comercio y la competencia del resto del mundo o terceros países, lo cual representa lo contrario al



libre comercio. La teoría de las UA no se ocupa de la optimalidad de Pareto (15), vale decir, de las condiciones que conducen al mayor bienestar; ello no es posible debido a la existencia de los aranceles, lo que significa que tal optimalidad es violada antes de la formación de la UA, o sea durante la etapa de ZLC. La teoría de las UA se ocupa de las situaciones no óptimas, lo que significa que se trata de *un* caso especial de la Teoría del *Second Best* o teoría del subóptimo que se ocupa de las situaciones en las que se satisfacen todas las condiciones del Óptimo de Pareto.

Las herramientas fundamentales del análisis de Viner fueron los conceptos de *Creación de Comercio* y *Desviación de Comercio*, donde el primero es bueno porque tiende a aumentar el bienestar y el segundo es malo por lo contrario. El problema está en que la creación de una UA genera el desplazamiento de la localización nacional de producción de algunos bienes; cuando tal desplazamiento crea un nuevo comercio hablamos de creación, pero cuando simplemente desvía algún comercio ya existente, de un país a otro, hablamos de desviación de comercio. También es cierto que la creación de comercio mejora la asignación

(15) El Óptimo de Pareto: Criterio de que no es posible beneficiar a una persona sin perjudicar a otra; plantea la disyuntiva entre la eficiencia y la equidad.

internacional de recursos cuando desplaza la localización nacional de fabricación de un productor de alto costo o un productor de bajo costo; así la creación de comercio mejora el bienestar al reducir los costos, o alternativamente, al incrementar el ingreso mundial; eso es creación de comercio. Por su parte la desviación del comercio daña la asignación internacional de recursos, reduciendo el bienestar cuando aumentan los costos de producción, o alternativamente se reduce el incremento del ingreso mundial. La creación y desviación de comercio se consideran los efectos estáticos de la integración, que surgen de una eficiencia asignativa, mientras los efectos dinámicos son aquellos derivados del mismo PIE. En este sentido Balassa (16) sostiene que mientras el análisis de los efectos estáticos asume que la economía está operando en la frontera de posibilidades de producción, FPP, el análisis de los efectos dinámicos se puede representar con el desplazamiento de los FPP hacia la derecha, lo que quiere decir que los efectos dinámicos recogen cualquiera de las variables que inciden sobre el potencial de crecimiento económico. Entre estos efectos dinámicos podemos mencionar:

- a. las economías de escala, provocadas por el incremento del tamaño del mercado.
- b. el incremento de la competencia, con efectos sobre los costos de producción y del consumo.
- c. los posibles efectos negativos sobre la producción y el empleo, en algunas regiones, debido a la concentración productiva en otras regiones más atractivas para el desarrollo económico, y,
- d. los efectos sobre la cuantía de la inversión.

El estudio de la IE durante mucho tiempo, y a partir de los planteamientos de Viner, se desarrolló bajo la creencia que la integración culminaba con el establecimiento de un MC; es por ello que abundan los análisis sobre los UA, donde destacan las teorías de las UA y las teorías económicas de las UA, las condiciones, la contribución, incidencia en las economías de escala, en el bienestar, efectos en los PED, etc. No obstante que Jacob Viner omitió el análisis de los efectos del consumo de las UA, y cayó en el error de formular supuestos que no representaban la realidad, sobre todo los costos

constantes, lo que equivale a la ausencia de economías de escala, o las proporciones fijas en la producción y el consumo, que significa la ausencia de sustitución; no obstante haber pasado por alto los efectos de la relación real de intercambio, otros autores enriquecieron el análisis, profundizando y dejando todo un arsenal a la literatura económica para entender mejor las etapas superiores de la integración.

Con todo, la base fundamental para el inicio de los PIE y del análisis de la IE, sigue siendo el comercio. La teoría económica de la integración es

(16) Bela BALASSA. Op cit pp 13 y 14.

considerada usualmente una vertiente de la teoría de la política comercial, ignorando que la teoría de la integración es en esencia un cuestionamiento del nivel de la intervención del Estado en la economía.

Por eso cuando estudiamos la TIE y mediante ello tratamos de encontrar explicación de los efectos de la integración, lo que buscamos es el nivel óptimo de la intervención estatal. La apertura de las economías, más allá de la libre circulación, ya no solo de bienes y servicios sino también de capitales, mano de obra, conocimiento, etc., permite transmitir la tecnología y promover el crecimiento económico entre los países. Hace doscientos años la importación de maquinarias y la emigración de trabajadores calificados contribuyeron a que la Revolución Industrial de Gran Bretaña pasara al resto de Europa. Tanto Estados Unidos como Japón obtuvieron beneficios en cuanto a utilizar tecnologías ya establecidas y explotar los vínculos con los países industriales más avanzados a fin de convertirse en importantes participantes en los mercados mundiales.

En los últimos cincuenta años Asia Oriental ha crecido rápidamente gracias a la expansión comercial; los vínculos entre la apertura económica y el cambio tecnológico son dobles, toda vez que cuando crece la competencia mundial también crece la demanda de nueva tecnología, y la oferta de tecnología nueva a los PED, que procuran la industrialización, queda determinada por el grado en que estén integrados en la economía mundial. Al recomendar la liberalización a la mayoría de los países, se puede recurrir a los conceptos de una tradición económica clásica que se remonta a Adam Smith; en su forma más sencilla, la liberalización comercial se relaciona con las funciones relativas de las transacciones voluntarias en el mercado y las facultades discrecionales del poder ejecutivo; en un sistema económico liberal, el gobierno no frustra los intentos privados de celebrar transacciones voluntarias, y los intereses son estables, predecibles y no prohibitivos. La liberalización de los PD no beneficia principalmente a la economía mundial en su conjunto, sino que les reporta beneficios directos a ellos mismos; beneficios que son la imagen invertida de los costos de la protección; los PD no solo tienen todavía un grado considerable de protección sino que cada día la incrementan, lo cual impulsa a los PED a buscar alternativas como la IE. La protección tiene unas características y unos costos, por ejemplo, la agricultura y los servicios han quedado, en gran medida, al margen de las negociaciones multilaterales; las industrias cuyo principal cliente es un Estado, para el que los mecanismos normales de la política económica en general no son pertinentes, también han quedado al margen de tales negociaciones; y muchos productos se han eliminado del proceso normal de liberalización mediante complejos sistemas discriminatorios de protección. Se han conjugado dos factores para asegurar que las tasas arancelarias sigan siendo variables: la renuencia de la mayoría de los PD a disminuir la protección a ciertas industrias sensibles, y la ineficiencia de muchos de los miembros más pequeños de la OMC como negociadores. El resultado es que las

políticas comerciales en los PD, si bien son liberales en general, tienen características que exigen todavía mayor grado de liberalización.

Como motivación para la búsqueda de la IE como solución, particularmente en el caso de los PED, están los costos económicos de las restricciones comerciales. Un país puede imponer tales restricciones en sus fronteras, pero las medidas que tome en el ámbito interno también puede afectar al comercio; tienen efecto sobre la equidad de la competencia en dicho comercio; de esta manera observamos como los códigos de la OMC, como antes también del GATT, relativos a, por ejemplo, las compras del sector público y las subvenciones, afectan dicha competencia. Los instrumentos en la frontera para restringir el comercio se relacionan con dos aspectos: el precio y las cantidades, vale decir, los aranceles y las cuotas o contingentamiento; hay instrumentos híbridos que consisten en una combinación de aranceles y cuotas, donde se aplican los primeros hasta cierto nivel de importaciones y cuando se supera dicho nivel se emplean restricciones cuantitativas como los cupos; igualmente para los bienes y los servicios, pero las medidas de control no aplicadas en las fronteras son más fuertes en el caso de los servicios que requieran la proximidad física de los proveedores y los usuarios y por ende la movilidad transnacional de los proveedores. El país que importa puede imponer restricciones en la frontera, como los aranceles, o puede hacer que uno o más de los países exportadores impongan limitaciones voluntarias a sus exportaciones; aunque las restricciones en la frontera afectan típicamente a las importaciones, también afectan a las exportaciones; es común el establecimiento de derechos de exportación para recaudar ingresos fiscales, como también es común las limitaciones cuantitativas de las exportaciones para retener en el país artículos o bienes “esenciales” cuya oferta es escasa.

En relación con la integración en la economía mundial cabe señalar que las corrientes de capital y trabajo calificado entre los países siguen constituyendo un importante conducto para la transferencia tecnológica, vale decir, del conjunto de conocimientos que llevan a la creación de maquinarias, productos y procesos perfeccionados; lo que se agrega a estos conocimientos disminuye el costo real de producción y lleva a la introducción de productos nuevos; también comprende la tecnología, los conocimientos prácticos necesarios para administrar sus usos.

La IE, en el régimen de comercio mundial afecta al cambio tecnológico de dos formas: en primer lugar, permite mejorar la oferta de nueva tecnología y en segundo lugar incrementa la demanda de ésta. También la Inversión Extranjera Directa, IED, ha contribuido a la transferencia de tecnología y a estimular el incremento de las exportaciones, sin embargo hay que considerar que los beneficios resultantes de esa IED dependen fundamentalmente de las políticas económicas del país receptor; por ejemplo, es muy probable que en un sector económico protegido la IED ocasione pérdidas netas en vez de incrementar el bienestar.

El comercio, al causar un incremento de la competencia y del acceso a la tecnología, genera beneficios que pueden superar a los beneficios derivados de una asignación más eficiente de los recursos, sin embargo casi todos los PD y PED han restringido el comercio con el objeto de fomentar la industria e incrementar el ingreso público. Como la tecnología se transfiere por medio de insumos y bienes de capital importados y se vende directamente, en virtud de convenios de licencias y se transmite por medio de la IED y la movilidad del factor productivo trabajo o el contacto con compradores extranjeros, la apertura incrementara la oferta de productos y procesos nuevos. En un entorno más amplio y más competitivo la reacción de las empresas ante la competencia internacional consiste en esforzarse por reducir los costos al mínimo.

Sobre la *intervención del Estado en el comercio internacional* existen argumentaciones a favor y en contra:

A favor:

- La intervención estatal selectiva ha ocupado un papel destacado en el caso de dos países que han tenido éxito en su desarrollo: Japón y Corea del Sur. Ambos países emplearon los intereses y las subvenciones, el crédito dirigido, las restricciones a la entrada y salida de empresas y la protección del comercio para fomentar la industria nacional; en otros países como Canadá, Malasia y Botswana, la intervención moderada contribuyó a diversificar las exportaciones y establecer nuevas industrias.
- El deterioro a largo plazo de las relaciones de intercambio de los productos primarios, excluido el petróleo, unido a la demanda inelástica de algunos de estos productos parece indicar que los países podrían incrementar sus ingresos de exportación si comenzaran a producir bienes manufacturados.
- Una amplia gama de deficiencias del mercado, como la falta de información y los mercados de capital incompletos podrían justificar la formulación de una política industrial.
- La utilización de la política comercial como instrumento estratégico para dar a las empresas nacionales una pequeña ventaja en los mercados mundiales; cuando los grandes oligopolios compiten en esos mercados, los gobiernos quizás deseen subsidiar a sus empresas nacionales para transferirles las utilidades de los oligopolios, también con economías de escala.

En contra:

- Algunos proyectos de sustitución de importaciones fueron un fracaso costoso; buenos ejemplos fueron Japón y algunos países europeos, entre los PD, de la dificultad de tratar de eliminar la protección de la agricultura.
- Los esfuerzos por incrementar la diversificación, vale decir, pasar de los productos básicos a la industria, frecuentemente se ha convertido en un alto nivel de protección al sector manufacturero y con ello lo que han logrado es menoscabar su base agrícola creando sectores industriales que dependen de la protección indefinida para subsistir.
- En la práctica la política comercial no es, generalmente, un instrumento conveniente para fomentar la industria nacional, si es cierto que el proteccionismo estimula el aprendizaje por la práctica, el promover la producción y atraiga más trabajadores al sector protegido, los precios relativos se distorsionan.

Ambos puntos de vista conjugan una dicotomía que solo se resuelve cuando observamos concretamente las políticas comerciales, en el contexto de las demás políticas económicas de los diferentes países, desarrollados o no. De allí la importancia de las políticas comerciales.

Entendiendo el comercio internacional como el intercambio de bienes y servicios a través de las fronteras, con exclusión de las otras transacciones de la economía internacional que forman parte de la balanza de pagos, y que el comercio internacional se origina en la aplicación de la división del trabajo más allá de los límites nacionales; y que tal división del trabajo, de carácter internacional, se origina

en las diversidades climatológicas, ecológicas, orográficas y de otras condiciones naturales entre diversas regiones y países que determinan diversos tipos de producción y en circunstancias que dan lugar de país a país a diferentes costos de producción, la *política comercial* se origina en la intervención del Estado en el comercio internacional, y está constituida por las reglas, unilaterales y convencionales, a que está sujeta la admisión de mercancías a su territorio. La política comercial no está sujeta exclusivamente a la política de negociaciones de tratados comerciales sino por todo el conjunto de reglas y convenciones que norman o afectan directamente el intercambio de mercancías desde y hacia el interior de un país.

La política comercial se lleva a efecto en las tres primeras etapas del PIE, vale decir en la fase comercialista integrada por las AIP, ZLC y UA. Más allá de estas etapas el libre comercio en el espacio integrado es una realidad, a menos que aparezcan fenómenos de “nuevo cuño” como el denominado “Regionalismo Abierto”.

## **Capítulo III**

### **Teorías Políticas de la Integración Económica**

#### **3.1. Introducción**

El proceso de teorización de la Integración en el plano político no tiene conclusiones, por el contrario, le quedan por concluir y recorrer un largo y ancho camino; lo que sí existe son modestas reflexiones inconclusas. Las relaciones entre las teorías y la integración real han sido tales que las primeras, en cuanto a secuencia del tiempo de elaboraciones vinculadas en el doble sentido de su relación a la Integración histórica real y de las relaciones entre las propias teorías pueden conceptualizarse como el proceso de teorización de la Integración.

Entre las distintas teorías de la Integración .han habido discrepancias y conflictos, tal es el caso del funcionalismo y el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, pero también han existido intentos de compatibilización.

Ernest B. Haas, (1924-2003) apelando al estudio realizado por el Centro para el Estudio de las Instituciones Políticas Mundiales de la Universidad de Princeton, en el otoño de 1958, señalaba que en el mismo existen algunos resultados generales y específicos sobre los modos de lograr lo que llama “comunidades de seguridad”, entendiendo para esta a “ un grupo de personas que se han integrado” y donde la integración es la “consecución”, dentro de un territorio de un sentido de comunidad y de unas instituciones y prácticas suficientemente vigorosas y generalizadas para garantizar, durante largo tiempo, unas expectativas de “cambio pacífico en su población (1)

El estudio mencionado plantea diez casos de uniones de Estados, seleccionados con la idea de señalar tanto comunidades pluralistas como amalgamadas, donde se logró la unidad y donde también se fracasó en éste propósito; los casos nos presentan valiosos antecedentes de Integración Política y que los autores consideran “casos cerrados” históricamente:

1. Inglaterra-Gales, Baja Edad Media
2. Inglaterra-Escocia, Edad Media, 1707
3. Unificación de Inglaterra, Edad Media
4. Suiza, desde el Siglo XVIII hasta 1848
5. Unificación de Italia desde comienzo del siglo XIX hasta 1860
6. Unificación de Alemania desde el comienzo del Siglo XIX hasta 1871

(1) Ernest B. HAAS. El Reto del Regionalismo. En Stanley Hoffmann, Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales. Editorial Tecnos S.A. Madrid. 1979. p. 273.

7. Estados Unidos de América, 1789-1877
8. Suecia-Noruega, 1814-1907
9. Monarquía de Habsburgo desde la Edad Media hasta 1918
10. Inglaterra –Irlanda, hasta 1921

Si bien es cierto que de estas experiencias regionales se pueden extraer enseñanzas en el plano político, es también cierto, y no debemos olvidar, el caso de la Unificación Alemana mediante la configuración del Zollvereingn, en una Unión Aduanera y los casos recientes de la segunda postguerra como Yugoslavia, Checoslovaquia, la Republica Árabe Unida, RAU, la Comunidad de Estados Independientes y la misma Unión Soviética que no solo son casos cerrados, sino desaparecidos.

Haas, da cuenta de las existencias de distintos tipos de comunidades políticas cuando señala que:

*“No obstante, a efectos prácticos, el estudio maneja dos subtipos de comunidad de seguridad que permiten una mayor especificidad institucional. La integración puede lograrse a través de una comunidad de seguridad “amalgamada” que implica la creación de una estructura de gobierno, de tipo unitario, federal o unión personal, esto es, indiferente. Aproximadamente, el concepto de comunidad de seguridad amalgamada corresponde al tipo de sistema regional que determina una elevada dosis de decisiones centralizadas, sea o no “federal” en el sentido más estrictamente jurídico. Por otra parte, la integración se puede lograr también a través de una comunidad de seguridad “pluralista”, sistema en el que no se crea una unidad decisora central, y en el que los Estados constituyentes conservan su independencia, pero que, no obstante, permite el tipo de interacción social que se considera conducente a la integración. Las confederaciones y las organizaciones internacionales convencionales a nivel regional caerían dentro de esta categoría” (2)*

Este politólogo estadounidense, de origen alemán, considera que los autores de Princeton no se atrevieron a una vigorosa selección de los factores y condiciones necesarias y suficientes para llevar a efecto el proceso de integración; al mismo tiempo asegura que, dentro del contexto metodológico, las comunidades de seguridad pluralistas son más fáciles de establecer y mantener que aquellas comunidades más formales, mientras el objetivo fundamental sea sencillamente el mantenimiento de la paz entre los países miembros de las mismas.

(2) *Ibidem.* p.274.

Evidentemente que cuando las motivaciones de la integración, no solo trascienden el ámbito político, sino otros aspectos del mismo, esta conclusión pierde su validez, ya que la verdadera integración se logra “cuando se satisface el criterio subjetivo de las expectativas de ciertas elites”; si estas expectativas convergen hacia la demanda de cambios pacíficos y otros beneficios solo alcanzables con la unión, es porque la integración está en proceso; la cual se logra cuando los Estados de una región dejan de prepararse para la guerra; las estadísticas y el análisis de los planes militares constituyen un elemento para la comprobación de este argumento. En el caso particular y emblemático de la UE, basta recordar que Churchill, De Gaulle, De Gásperi, Adenauer, Schumann, etc. no eran precisamente economistas, sino políticos. Cabe señalar con Haas que:

1. “El umbral de integración se transpone cuando se satisfacen positivamente los criterios objetivos y subjetivos, pero como el subjetivo no es fácil de verificar, su concepto pierde valor práctico”.
2. “Del concepto de comunicación social se concluyó en que la integración depende de la prevalencia de imágenes y autoimágenes recíprocamente compatible de los actores (países miembros) que participen en el PIE, donde una elite nacionalmente identificada haga predicciones acertadas sobre el comportamiento de otras elites activas de la región”.



3. “La integración tiende a realizarse en torno a una zona núcleo, vale decir, una región con capacidad administrativa, recursos económicos y técnicos, poder militar, y la capacidad de recibir y asimilar las demandas de otras regiones para satisfacerlas”
4. “La integración en ambos tipos de comunidad de seguridad, amalgamada y pluralista, es más probable se da con un perfeccionamiento de la red de comunicaciones antes de que las cargas reales se formulen en términos de demandas políticas”
5. “El despegue, término tomado de la literatura del desarrollo económico, es fundamental para explicar el desarrollo de la unidad regional. La integración ha despegado cuando una elite política clave adopta y hace suya una doctrina relacionada con la integración y asume su defensa, “siempre presentándolo no como un fin sino como un medio para alcanzar fines deseados más directamente”.
6. “Para el caso de la comunidad amalgamada, se afirma que entre los requisitos para lograrla deben aislarse algunas exigencias esenciales, algunas expectativas iniciales deben satisfacerse para anclar la integración: continuar el desarrollo económico y administrativo de la zona núcleo, continuar las transacciones internacionales, intergrupo e interpersonales y mayor nivelación institucional”.
7. “Para el caso de la comunidad pluralista se afirma la necesidad de que los sistemas de valores de las naciones interesadas sean compatibles; la capacidad para recibir y acoger con simpatía las demandas de los gobiernos y elites aliados. La diplomacia del *fait accompli*, los cambios inconsultos de política, las amenazas, etc. son incompatibles con el desarrollo regional entre Estados que conservan su independencia”. (3)

### **3.1.1. Nexos Entre la Economía y la Política**

La interacción entre la economía y la política constituye un viejo tema en el estudio de las relaciones internacionales. Desde los mercantilistas del siglo XVII hasta los marxistas del siglo XX los estudiosos de tales relaciones han tratado los problemas de la economía política internacional, lo cual nos dice que la interacción política-económica ha estado presente en el tiempo y en el espacio; sin embargo, en el siglo que acaba de concluir presenciamos un divorcio y un aislamiento entre el análisis y la teoría, aun cuando la realidad nos refiere lo contrario. La razón de esta separación la encontramos en la herencia teórico académica occidental, vale decir, el liberalismo. Los teóricos liberales rechazaron el antiguo concepto de un orden político y económico unificado, remplazándolo por dos órdenes separados; para ello se argumentaba, en primer lugar, que un sistema económico se basa en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, así como en procesos económicos que actúan fundados en leyes naturales; igualmente sostenían que existe armonía en esas leyes y en el sistema económico que opera mejor y ventajosamente para todos cuando la autoridad política interviene lo menos posible en su operación automática, la *mano invisible* según Adam Smith; las teorías liberales consideran la actividad económica un coto reservado en la empresa privada y no al gobierno; en segundo lugar, se argumenta que un sistema político se basa en el poder, la influencia y la decisión pública, sosteniendo que la política, a diferencia de la economía, no obedece

ni a leyes ni a la armonía natural, la política es inevitable y el gobierno necesario para los servicios esenciales, tales como defensa, legislación y orden.

(3) *Ibidem.* p. 277

Los estudiosos de la política internacional que han examinado la interacción entre la economía y la política han considerado, casi siempre, la manera como la realidad económica ha incidido en lo político. Existe una corriente de pensamiento que sostiene que los recursos económicos determinan el poderío estratégico y diplomático, señalando los procesos mediante los cuales el producto interno bruto de un país, la cantidad y calidad de sus recursos, su comercio y su posición financiera internacional determina su poderío militar; y la literatura económica demuestra que el impacto de la economía en la política es bastante importante, primero, la temprana industrialización de Gran Bretaña en el siglo XIX, fue la base de recursos significativos para el poder político británico y factor *clave* en la dominación británica en la economía y de la estructura política internacional en ese siglo; segundo, y análogamente el poderío económico estadounidense fue importante en la creación del dominio militar y político norteamericano en el siglo XX.

De la misma manera como los factores económicos influyen en los resultados políticos, los factores políticos influyen en los resultados económicos; sin embargo, con frecuencia los estudiosos de la política internacional desatienden los determinantes políticos de las relaciones económicas internacionales. Hoy día de consideran tres maneras en que los factores políticos influyen sobre los resultados económicos:

En primer lugar, el sistema político conforma el sistema económico, porque la estructura y la operación del sistema económico internacional están determinados, en gran medida, por la estructura y la operación del sistema político internacional

En segundo lugar, los intereses políticos suelen conformar las políticas económicas, porque las políticas económicas son dictadas con frecuencia, por intereses políticos preponderantes.

En tercer lugar, las relaciones económicas internacionales son ellas mismas relaciones políticas, toda vez que la interacción económica internacional, de la misma manera que la interacción política internacional, constituyen un proceso en cuyo marco los actores y agentes manejan, o no logran manejar sus conflictos y por los cuales cooperan o no cooperan para alcanzar sus metas comunes. Ello señala la existencia de una impronta necesidad de integrar el estudio de la economía internacional con el de la política internacional, o el de las relaciones económicas internacionales con las relaciones políticas internacionales, para profundizar nuestra comprensión de las fuerzas que actúan en el mundo.

Existen muchos problemas que atraviesan la división intelectual entre economía y política; las transformaciones del mundo real han hecho que ambas sean más pertinentes una para la otra, que en el pasado, llevándonos a reconocer que nuestra comprensión teórica de su interacción siempre ha sido inadecuada, excesivamente simplificada y arbitrariamente limitada por fronteras disciplinarias. En el plano histórico, los factores económicos han jugado un papel determinante en las relaciones internacionales, donde tanto los objetivos y los recursos, como los instrumentos de la política exterior, han sido siempre elementos importantes en las luchas entre los diversos grupos políticos; así podemos observar que en los tiempos homéricos es poco probable que el rostro de Helena, por importante que fuera, haya sido el factor determinante para que se lanzara al mar cien barcos, y de que el rey Agamenón

sitiara Troya; es más probable que el motivo capital para los griegos fuera su deseo de controlar la lucrativa ruta comercial que atravesaba los Dardanelos. Siglos más tarde el imperio persa utilizó su inmensa riqueza en oro para influir en la política exterior de los Estados más pobres. Y en el siglo V a.C. la decisión de Atenas de cerrar los puertos de la Liga Delia a un aliado de su rival Esparta, constituye uno de los primeros casos registrados de medidas económicas de guerra. La historia está llena de ejemplos, como estos, del papel que cumplen los factores económicos en las relaciones entre las naciones; entre tal sentido, siempre ha existido la Economía Política de las Relaciones Internacionales; y no obstante la influencia reciproca que han tenido los factores políticos y los factores económicos a lo largo de la historia, en el mundo moderno esa interacción se ha transformado. En los últimos siglos se ha incrementado la interdependencia en las economías nacionales debido al crecimiento sostenido de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos, pero también se ha ampliado la conciencia pública sobre el contenido económico de las decisiones políticas, y la gente puede, o al menos cree que puede, vincular las fácilmente las causas del malestar o bienestar económico con las acciones específicas de grupos específicos, sean nacionales o extranjeros. Y la expansión de esa conciencia económica, así como la de democracia política ha llevado a la comprensión casi universal de que el Estado se puede utilizar para producir resultados económicos, y en particular para redistribuir la riqueza en provecho propio. De esta manera la distribución desigual de la riqueza, el desempleo y la inflación desbordada, hoy día se entiende no como consecuencia de leyes económicas inmutables, sino como resultado de acciones humanas, lo cual ha significado la inevitable politización de los asuntos económicos.

Profundos cambios subyacen a estos procesos; desde el siglo XVI la primacía del Estado-Nación ha sido el principio organizador del orden político internacional. Dicho Estado-Nación ha desplazado ampliamente formas pre-modernas de organización política, tales como la Ciudad-Estado, la Tribu y el Imperio, mientras que paralelamente el mercado se ha ido convirtiendo en el medio primordial para la organización de las relaciones internacionales, desplazando a otras formas de intercambio, tales como la reciprocidad, la redistribución y las economías imperiales. Precisamente estas dos formas opuestas de organización social, como lo son el Estado moderno y el Mercado, han evolucionado juntos a lo largo de los últimos siglos y sus interacciones mutuas se han vuelto progresivamente más esenciales para la dinámica y el carácter de las relaciones internacionales en el mundo de hoy; esos cambios en la organización social y la conciencia humana han llevado los asuntos económicos al más alto nivel de las relaciones internacionales, toda vez que: el bienestar económico de los pueblos y el destino de las naciones se han vinculado íntimamente al funcionamiento y las consecuencias del mercado; la dirección de los flujos financieros nos presenta la pugna entre la banca privada y la banca multilateral; hoy son inevitables los cambios en las ventajas comparativas; y el cambio en la distribución internacional de las actividades productivas. Todos estos cambios son preocupaciones propias del moderno arte de gobernar, y tal como lo profetizó el geógrafo-político Halford Mackinder a principios del siglo XX: "La creciente conciencia acerca de estos cambios por parte de los hombres de Estado, ha determinado que concentren su atención en la lucha por la eficiencia relativa" (4)

No obstante tales cambios la ciencia política y la ciencia económica continúan estudiando los procesos contemporáneos con enfoques que mantienen separadas y diferenciadas las esferas del Estado y del mercado. Las razones de dicha

especialización académica son válidas y comprensibles, ya que la realidad social y la realidad física deben fragmentarse en campos acotados, si se les quiere estudiar y lograr que avance la teoría; sin embargo, también es necesario esforzarse para reunir los fragmentos individuales en el marco teórico más amplio e integrado de la economía política, a fin de entender la totalidad de la realidad política y económica.

(4) Robert GILPIN. La Economía Política de las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1990. p.15.

### **3.1.2. Respuestas Políticas a la Naturaleza de la Economía.**

El orden económico internacional surgido en la postguerra, transformó el vigente hasta entonces, eliminado el sistema de liberalización del comercio, el de monedas estables y la creciente interdependencia económica global, socavando, desde mediados de los años setenta la concepción liberal de las relaciones económicas internacionales; así vemos que la propagación del proteccionismo, la catástrofes de los mercados monetarios y financieros y la misma evolución de políticas económicas nacionales divergentes en las economías dominantes erosionaron los fundamentos del sistema internacional. No obstante, ha sido la inercia, esa fuerza poderosa en los asuntos humanos, la que ha prolongado hasta nuestros días las normas e instituciones de un orden liberal en evidente decadencia; por ello, cuando comprendemos los resultados sobre la evolución del comercio, de los asuntos monetarios y de desarrollo, apreciamos mejor la necesidad de la integración de los aportes mancomunados de las dos disciplinas, la ciencia económica y la ciencia política. Comúnmente se tiende a analizar los resultados de la política como si pudieran aislarse los campos de la economía y de la política, pero los fenómenos, hechos y acontecimientos de las postrimerías del siglo XX han obligado a los estudiosos de las relaciones internacionales a centrar su atención en las tensiones inevitables y a las continuas interacciones entre la economía y la política, partiendo del análisis de la naturaleza de la economía política, la misma que nace de la existencia paralela y la interacción mutua del Estado y el mercado en el mundo moderno. Evidentemente que sin la existencia de ambos no existiría la economía política; sin la existencia del Estado, el mecanismo de los precios y las fuerzas del mercado determinarían el resultado de las actividades económicas, y sería el mundo exclusivo de los economistas; y sin la existencia del mercado, el Estado o sus equivalentes, distribuirían los recursos económicos, y sería el mundo exclusivo de los politólogos. Como quiera que ninguno de los mundos pueden existir en su forma pura, la influencia relativa del Estado o del mercado cambia a lo largo del tiempo y según las variadas circunstancias; incluso la misma expresión *economía política* está cargada de muchas ambigüedades; por ejemplo, Adam Smith y los economistas clásicos la utilizaban para aludir a lo que hoy día se conoce como Ciencia de la Economía, Gary Becker y Anthony Downs, más recientemente, la definieron como la aplicación de la metodología de la economía formal a todo tipo de comportamiento humano, y para otros, la economía política significa el empleo de una teoría económica específica para explicar el comportamiento social, tales son los casos de las teorías de los juegos, teoría de la acción colectiva y la teoría marxista. A pesar de ello no ha habido un desarrollo sistemático de conceptos variables y relaciones causales, más bien es muy común el menosprecio de los factores políticos, como

otros factores no económicos, toda vez que una metodología o teoría unificada de la economía política requeriría una comprensión general del proceso de cambio social que incluya la manera en que interactúan los aspectos sociales, económicos y políticos de toda sociedad, advirtiendo: que el concepto mercado equivale a interdependencia económica; que el concepto de mercado es más amplio que el de capitalismo; que la esencia del mercado es el papel central que cumplen los precios relativos en las decisiones distributivas; que la esencia del capitalismo es la propiedad privada de los medios de producción y la existencia del trabajo libre; que teóricamente un sistema de mercado podría estar compuesto por agentes públicos y trabajo no libre, tal es el caso de la economía social de mercado, ESM; que el creciente papel del Estado y de los agentes públicos en el mercado, ha llevado más recientemente a una economía mixta, donde actúan empresas públicas y privadas. No obstante, en la práctica el sistema de mercado ha tendido a asociarse con el capitalismo internacional.

Las mencionadas cuestiones se generan a partir de la interacción del Estado y el mercado como corporaciones de la política y de la economía en el mundo moderno; y se plantea de la manera en que ese Estado y los procesos políticos a los que está asociado afectan la producción y la distribución de los costos y beneficios de tales actividades; e inversamente, también indaga el efecto que tienen los mercados y las fuerzas económicas en la distribución del poder y la riqueza entre los Estados y otros agentes políticos y, básicamente la forma en que tales fuerzas económicas alteran la distribución internacional del poder político y militar. Ni el Estado precede al mercado, ni lo contrario, toda vez que las relaciones causales son interactivas y cíclicas, y ambas, han tendido a desplazar otras formas de organización política y económica en el mundo moderno, en razón de su eficiencia para producir poder y/o riqueza. Nacidos en la temprana Europa moderna, el Estado y el mercado se han extendido amplia y progresivamente, hasta abarcar una parte sustancial de la humanidad. Pocos son los pueblos que hoy día no estén configurados como Estados; los que no lo son, consideran el convertirse en tal como su más alta aspiración política, como es el testimonio elocuente por las luchas de los judíos, así como la de los kurdos, los palestinos y otros que buscan una patria. De acuerdo con el modelo de flujo y reflujo, el mercado se extendió también como forma de intercambio económico incorporando gradualmente más sociedades en la trama de la interdependencia económica; por un lado el Estado se basa en los conceptos de territorialidad, lealtad y exclusividad, poseyendo el monopolio del uso legítimo de la fuerza; por otro lado, el mercado se basa en conceptos de interacción funcional, relaciones contractuales y creciente interdependencia de compradores y vendedores. Se trata de un universo compuesto principalmente por precios y cantidades donde el agente económico autónomo que responde a las señales de los precios, provee la base de decisión; mientras para el Estado las fronteras territoriales constituyen la base necesaria de la autonomía nacional y la unidad política, para el mercado es imperativa la eliminación de todos los obstáculos políticos u otro tipo que entorpezcan la operación del mecanismo de los precios. La tensión entre estas dos maneras esencialmente diferentes de ordenar las relaciones humanas, ha configurado de manera decisiva el curso de la historia moderna y constituye el problema central en el estudio de la economía política. Las respuestas políticas o la naturaleza de la economía política la encontramos en la actitud de muchos estudiosos, que lejos de anclarse en el pensamiento clásico y neoclásico, a “la hipótesis de un universo teórico compuesto por individuos autónomos homogéneos y tendientes a la maximización de sus esfuerzos...” han agregado las

luchas sociales, las lealtades étnicas, las fronteras nacionales, las Naciones-Estados y otras divisiones sociales y políticas. Al respecto, Robert Gilpin nos señala que la esencia de la economía y sus consecuencias para la organización social y política según los economistas, están contenidas en lo que Paul A. Samuelson llama “ La Idea más hermosa de la teoría económica: la ley de las ventajas comparativas de David Ricardo”, ya que esta sencillo concepto implica que la sociedad nacional e internacional deberían estar organizadas según su eficiencia relativa; aludiendo a una división internacional del trabajo basada en la especialización, donde cada participante se beneficia de manera absoluta de acuerdo con su contribución al conjunto, es un mundo donde la persona más humilde y la nación más pobre en recursos pueden encontrar un lugar y eventualmente prosperar; y se supone que una armonía fundamental de intereses entre los individuos, grupos y naciones, subyace al crecimiento y la expansión del mercado y de la interdependencia económica.(5) Para este profesor de Asuntos

(5) *Ibidem.* p.33.

Internacionales de la Universidad de Princeton, en el mundo real, dividido en grupos y Estados muy distintos, y no pocas veces enfrentados, los mercados tienen un impacto muy diferente del que supone la teoría económica generando poderosas reacciones políticas. Por ejemplo, la actividades económicas afectan el bienestar político, social y económico de los dichos grupos y Estados de distintas formas; el mundo real es un universo de lealtades excluyentes y a menudo conflictivas, y de fronteras políticas donde la división del trabajo y la distribución de sus beneficios están determinados tanto por el poder y la buena suerte como por las leyes del mercado y la operación del mecanismo de los precios; y la presunción de una fundamental armonía de intereses no es válida en la generalidad de los casos y la expansión de los mercados en un mundo dividido social y políticamente tiene grandes consecuencias en la naturaleza y la dinámica de la política internacional.

Según él, las consecuencias que dan origen a respuestas políticas son:

Primera, la economía de mercado tiene para la política nacional e internacional efectos altamente desorganizativos en la sociedad, tales como que:

- la introducción de las fuerzas del mercado y el mecanismo de precios en una sociedad tienden a avasallar, e inclusive a disolver, las relaciones sociales y las instituciones tradicionales;
- la competencia de los agentes eficientes expulsa a los ineficientes;
- los mercados tienen una tendencia innata a expandirse y absorberlo todo dentro de su órbita; y
- los mercados están sujetos a fluctuaciones y alteraciones cíclicas sobre las cuales la sociedad puede no tener control.

Así podemos apreciar que el mercado constituye una poderosa fuente de cambio sociopolítico y produce respuestas igualmente ponderadas cuando las sociedades intentan protegerse de esas fuerzas del mercado, por lo que ningún Estado, por muy liberales que sean sus preferencias, permite el desarrollo pleno y no regulado de las fuerzas del mercado.

Segundo, la economía de mercado afecta de manera significativa la distribución de la riqueza y del poder dentro de la sociedad y entre ellas, ya que, en la teoría, todos

pueden sacar provecho de las oportunidades del mercado para mejorarse su bienestar, pero en la práctica, sin embargo, los individuos, grupos y Estados están dotados y situados de manera diferente para aprovechar estas oportunidades, y como resultado tenemos que el crecimiento de la riqueza y la ampliación de las actividades económicas en un sistema de mercado tienden a ser desiguales favoreciendo a uno u otro Estado; ello significa distribución desigual de la riqueza y el poder entre los participantes del mercado, y la estratificación de la sociedad en la economía política internacional.

Tercero, una consecuencia más de la economía de mercado para la política nacional e internacional, es que la interdependencia económica establece una relación de poder entre los grupos y sociedades, donde el mercado no es políticamente neutro, su existencia crea poder económico que puede ser utilizado por un agente económico contra otro, y la interdependencia genera vulnerabilidades que puedan ser explotadas y manipuladas; en respuesta a esta situación los Estados tienden a asegurar su propia independencia y aumentar la dependencia de otros Estados. La lucha entre grupos por la distribución de los costos y beneficios se ha convertido en un rasgo fundamental de las relaciones internacionales en el mundo moderno.

### **3.1.3. Los Sistemas Políticos y los Sistemas Económicos.**

Otra manera de apreciar los nexos entre la economía y la política es mediante la interacción de los sistemas políticos y los sistemas económicos, donde advertimos que tanto la estructura como la operación del sistema económico internacional son determinados en gran medida por la estructura y las operaciones del sistema político internacional. A través de la historia moderna la producción, distribución y consumo fueron afectados por factores diplomáticos y estratégicos; así encontramos que durante el periodo mercantilista, entre los siglos XV y XVIII la interacción económica tenía dos características políticas fundamentales: en primer lugar, el surgimiento de poderosos Estados-Nación de las ruinas de universalismo medieval y del particularismo local; allí nacieron nuevas unidades políticas centralizadas como Inglaterra, Francia, España, Suecia, Prusia y Rusia, cuya política era la consolidación del poder, tanto en lo interno con las estructuras locales de poder, y a lo externo con otros Estados; en segundo lugar, el mismo sistema político mercantilista estaba fundamentado en la competencia entre varios Estados casi iguales.

El impacto de la estructura política en la estructura económica del mercantilismo fue profunda, ya que el ámbito económico se convirtió en el espacio fundamental para la lucha política; la lucha por el poder del Estado tenía lugar mediante la búsqueda simultánea tanto del poder como la riqueza económica nacional, mientras el proceso de competencia, limitado por la realidad política, se convirtió en competencia económica, donde todas las transacciones económicas internacionales se regían por el objetivo del poder del Estado. Ya en el siglo XIX el sistema político se caracterizaba por el equilibrio de poder en el continente y por el poder de Gran Bretaña en ultramar; y a causa de este sistema político, este país logró una ventaja inicial en su desarrollo económico lo que le permitió implantar un sistema económico internacional del cual constituía el centro, al tiempo que la base del mismo era la libertad comercial.

Las raíces políticas del libre comercio se remontan a la época en que Napoleón Bonaparte impuso un sistema continental: el embargo económico contra Gran Bretaña. Justamente en ese siglo XIX grandes sumas de capitales fluyen de Gran Bretaña hacia Estados Unidos, Canadá, América Latina y las regiones no tropicales del imperio, emergiendo de estos procesos Londres como centro financiero mundial.

Justamente en ese siglo la situación militar y políticamente dominante de Gran Bretaña le permitió adoptar e internacionalizar un sistema económico liberal, pero cuando el sistema político comenzó a cambiar, en las postrimerías del siglo, vale decir, al declinar el poder británico, el sistema económico liberal también comenzó a declinar, emergiendo un nuevo sistema imperialista. El nuevo sistema imperialista fue también la base de un nuevo sistema económico internacional, donde la dominación política europea condujo al dominio y a la explotación en el campo económico; como en los tiempos del mercantilismo, las colonias fueron integradas en un sistema económico internacional diseñado para servir al interés económico de la metrópolis. El sistema imperialista y la dominación residual del Reino Unido en occidente se derrumbaron bajo los embates de las dos guerras mundiales y en el lapso de la segunda postguerra surgió un sistema político y económico basado en la confrontación hostil de las dos superpotencias, donde políticamente ese nuevo sistema era bipolar y el sistema político internacional determinó el sistema económico internacional. Por razones eminentemente políticas el Este y el Oeste se aislaron formando dos sistemas económicos distintos, uno impuso un sistema económico internacional comunista basado en la idea de una suerte de *Commonwealth* socialista y que por razones eminentemente, políticas procuró hacer a los demás miembros de esa comunidad socialista económicamente dependientes de la Unión Soviética, aislándolos de occidente también económicamente. En occidente la dominación política y militar de los Estados Unidos coincidía con su dominación en el orden económico, resucitando los principios del sistema económico internacional del periodo de la hegemonía británica, caracterizada por el libre comercio y la libre movilidad de los capitales.

Por otra parte están los intereses políticos y la política económica ya que además de influir en los sistemas económicos, los factores políticos influyen también en las políticas económicas. En el curso de la historia la política nacional ha dado forma a la economía internacional; durante el mercantilismo los gobiernos regulaban la actividad económica y adquirían colonias; ya en el siglo XIX los británicos habían derogado las leyes de granos y de navegación, optando por el comercio libre; a final de siglo la política nacional se orientó hacia la anexión de territorios en Asia y África y en los años de la segunda post guerra la política exterior estadounidense apuntaba hacia un sistema multilateral de libre comercio. Estas políticas nacionales, a su vez, eran determinadas por los procesos políticos internos, y la política económica viene a ser la resultante de un proceso de negociación donde diferentes grupos representativos de intereses dispares están en conflicto sobre los resultados esperados; el resultado del conflicto político depende del poder y las diferentes fuerzas de los grupos en pugna que afectan los resultados de la política económica exterior. Con frecuencia el proceso de regateo político resulta en preponderantes intereses estratégicos y diplomáticos, y la política económica suele estar conformada por intereses políticos o se transforma en una herramienta explícita de la política estratégica y diplomática nacional. No es difícil apreciar que la política comercial normalmente se articula, conscientemente, con metas políticas; la historia da cuenta de muchos ejemplos donde el embargo se ha convertido en una herramienta económica de la guerra política; igualmente se ha utilizado la política comercial para propósitos militares defensivos. También la ayuda económica es una conocida herramienta que a menudo se utiliza con fines diplomáticos; basta recordar el Plan Marshall, por lo emblemático, mediante el cual Estados Unidos concedió 17.000 millones de dólares en créditos y suministros gratuitos a países europeos para la reconstrucción de sus economías, después de la segunda guerra mundial; este plan estaba destinado



fundamentalmente a poner una valla o muro de contención a la agresión de Europa Occidental por parte de la extinta URSS. También la ayuda económica exterior a los PED ha sido utilizada para ganar amistades en el oeste o en el este durante la guerra fría.

Así como los intereses políticos conducen a la política económica, la economía internacional nos lleva a la política internacional. De hecho las REI constituyen de por sí relaciones políticas, y la política internacional se puede definir como "las pautas de interacción política entre dos o más

Estados" (6) y al igual que toda política, la internacional involucra comportamiento en busca de metas y un proceso consistente en decidir quién obtiene que, cuando y como, vale decir, la asignación de recursos. La interacción entre distintos grupos en el sistema internacional va desde el conflicto a la cooperación, donde en un extremo encontramos al conflicto puro, como cuando los intereses de los grupos intervinientes defienden posiciones diametralmente opuestas; si un grupo realiza su meta el otro no puede alcanzar su objetivo...en el otro extremo está la cooperación, donde los grupos tienen un interés común y todos se benefician con el logro de este interés compartido; casi toda la interacción internacional contiene elementos tanto de conflicto como de cooperación; hasta en situaciones de extremo conflicto, a menudo se encuentra algún elemento de cooperación; basta recordar la crisis de los misiles en Cuba, en 1962, y la Guerra del cercano oriente en 1973; por el contrario, en situaciones que involucran altos niveles de cooperación suele haber, a menudo, algún elemento de conflicto, tal es el caso de un sistema monetario internacional estable.

En la política interna el comportamiento finalista está regulado por el gobierno, que tiene la autoridad para tomar decisiones que beneficien a la sociedad, así como el poder para hacer cumplir tales decisiones; la característica que distingue la política internacional de la política interna es la ausencia de un gobierno. En el sistema internacional ningún cuerpo legítimo tiene autoridad para manejar situaciones conflictivas o alcanzar metas comunes imponiendo soluciones para el sistema, en cambio la autoridad decisoria se dispensa entre muchos sectores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Al no existir un gobierno internacional, los problemas centrales de la política internacional son el ajuste o la administración del conflicto y el logro de la cooperación; los medios por los cuales los actores, sean o no Estados, conducen, acertadamente o no, los conflictos y las maneras de cooperar o no, para alcanzar metas comunes, son el tema central de la política internacional. Las formas de manejar el orden internacional han variado, a lo largo de la historia, del espacio y de los temas; van desde el equilibrio de poder a las alianzas y a las organizaciones internacionales, desde la hegemonía al colonialismo y al derecho internacional. Cuando existen reglas, instituciones y procedimientos efectivos, el conflicto se desenvuelve dentro de los límites convenidos y la cooperación se ve facilitada, de lo contrario, el conflicto internacional podría escalar a una

(6) Donald J. PUCHALA. International Politics Today. Dodd Mead. New York. 1971. pp. 1 a 4. guerra.

De esta forma el tema de las REI podría verse también como la administración del conflicto y la cooperación en ausencia de gobierno, y al igual que toda interacción política internacional, la economía va desde la cooperación pura hasta el conflicto puro. Es fácil apreciar que no pocas relaciones económicas conducen a altos grados de conflicto, tal es el caso de la riqueza, que constituye una meta fundamental de los

grupos en la política internacional y la búsqueda de tal riqueza, cuando escasean los recursos, conduce al conflicto. Estos conflictos también se producen por el acceso a los mercados, por el control de los bienes primarios, así como de los medios de producción, pero los mismos, comúnmente se vinculan a los conflictos políticos por el poder y la soberanía.

Lo cierto es que hoy día los estudiosos de la economía política internacional, como Robert O. Keohane, Joseph S Nye Jr., Stephen Krasner, Francis Fukuyama, Thomas Freedman, George Stiglitz y Paul Krugman, entre otros, están prestando más atención a como se desarrollan y mantienen los regímenes económicos internacionales, vale decir, la variada gama de normas, instituciones y procedimientos que ponen orden en la actividad económica internacional.

### **3.2. Dimensiones y Objetivos Políticos de la Integración Económica.**

Siendo la IE un proceso dinámico, multidimensional y que va más allá del simple intercambio comercial, establece vínculos sólidos entre dos o más Estados que permiten la solución de carencias o deficiencias en un campo social extenso donde la dimensión política es determinante.

En el lenguaje común y en la apreciación superficial se tiende a interpretar como sinónimos a los TLC y la IE, sin reparar que los primeros constituyen una de las etapas inferiores, pero importantísimas, del proceso hacia la verdadera integración.

- Mientras los TLC son *estáticos* y contractuales, la IE es un proceso *dinámico*.
- Mientras el carácter de los TLC es eminentemente *amical*, particularmente cuando se trata de dos o pocos países, la IE es *vinculante*.
- Mientras en los TLC el comercio resulta *asimétrico*, en la IE se produce una *desviación* del comercio intrabloque (dentro del espacio integrado).
- Mientras en los TLC se privilegian las *metas* eminentemente comerciales, en la IE se agrega un amplio componente político.
- Mientras en los TLC existen una *primarización* productiva, en la IE se llega más allá, con una *articulación* productiva que incluye importantes factores sociales, económicos y políticos como las migraciones, la infraestructura y la seguridad respectivamente.
- Mientras en los TLC se puede originar la *erosión* del Estado-Nación, con la IE el principio de la *supranacionalidad* genera lo contrario (la fábula del tiburón grande y el tiburón pequeño).
- Mientras en los TLC siempre habrá una relación de *subordinación* entre las naciones participantes, las más débiles frente a las más fuertes, en la IE las relaciones son de igual a igual.

Más allá de la regulación común del acceso a los mercados y la eliminación de tarifas y cuotas existe todo un proceso o camino a recorrer; precisamente, cuando se pretende entender la IE como una simple regulación del libre comercio se está tratando de ocultar la amplia variedad de hechos, fenómenos y acontecimientos que se dan en un proceso hacia el comunitarismo económico salpicado de fuentes multidisciplinarias.

Muchos son los impactos políticos del proceso de IE que van marcando al mismo como un evento más político que económico o donde el instrumental es particularmente político y el resultado, el objetivo, económico. Más que una gradual politización, se trata de eventos eminentemente políticos sobre todo por sus dimensiones y porque lo político está presente a todo lo largo del proceso; muchos de los fenómenos y acontecimientos de éste se explican mejor en el campo de la ciencia política que en el de la teoría económica.

### **3.2.1. *Objetivos de la Integración Económica***

Hoy en día las organizaciones internacionales multilaterales constituyen un elemento de cooperación entre los Estados-Nación, es que permiten gestionar de manera integrada los intereses que le son comunes a todos ellos. Los PIE deben establecerse en función de objetivos claramente determinados respecto de los que tienen encomendadas unas funciones precisas en interés de los países miembros, lo que quiere significar que los fines u objetivos les serán propios en la medida que sean del interés de dichos países miembros. Los objetivos que los países miembros le atribuyen a ese PIE condicionan la naturaleza de sus órganos, así como el alcance de sus competencias, toda vez que tales objetivos están organizados en el marco de una idea concreta, dinámica y funcional y es precisamente esa función atribuida por los países miembros la que les confiere una dimensión más amplia y más profunda. No resulta curioso entonces que normalmente esos objetivos figuran en los primeros artículos de los tratados fundacionales de la mayoría de los PIE. Lo cierto es que el primer objetivo debe ser la promoción del proceso económico y social equilibrado y sostenible ya que, en sí misma, la IE significa “el compromiso de un conjunto de Estados-Nación, en forma primordial, con el desarrollo económico de sus sociedades de manera insoslayable e irreversible”, y donde lo económico es condición necesaria pero no suficiente para el logro de ese progreso económico y social que requiere, a su vez, de la creación de un espacio sin fronteras interiores que sirva de marco para el desarrollo de todas las actividades, además de las económicas, tales como un Mercado Común, un Mercado Único, una Unión Monetaria, etc. a fin de generar fortaleza y estabilidad a los países miembros, en lo que a organización social y política se refiere; vale decir que la noción de “espacio sin fronteras” se corresponde con una concepción de libertad de circulación que desborda el simple concepto de “área de intercambio” o “área de transacciones comerciales”, para convertirse en un objetivo económico y político. A ello se agrega que cuanto mayor y más compleja se hace la actividad comunitaria, que entra en contacto con situaciones reguladas por la legislación interna de los países miembros, las normas de las instituciones deben procurar establecer una aproximación y una posterior armonización de esas legislaciones nacionales para evitar las barreras secundarias típicas de las etapas anteriores al Mercado Único, como son las fronteras físicas, las fronteras fiscales y las fronteras técnicas.

La obligación de garantizar la libre circulación de las personas en un “espacio sin fronteras” es uno de pasos más importantes de la IE. Por cierto que ésta figura en el Tratado de la Unión Europea, donde el término “espacio” expresa la intencionalidad de incluir en el marco del mercado interior, objetivos que no son solo económicos, donde se trata de suprimir la causa de los controles y solo se pueden mantener dispositivos de control que supongan limitaciones a la libre circulación con referencia

a tres cuestiones con carga política incuestionable: la seguridad pública, las migraciones de los terceros países y la lucha contra el tráfico de armas y de drogas (7)

### **3.2.2. La Integración Económica como Fenómeno Político.**

Los PIE tiene una marcada influencia en el campo político, no solo en la política internacional, sino en la interna de cada país miembro; todo ello consecuencia de la nueva concepción de soberanía que hace posible la IE, y como consecuencia también de la proyección ideológica que todo PIE lleva consigo (liberal, democrático, etc.). La relación entre la IE y la política no aparece como resultado del proceso de integración, sino que requiere de una voluntad y acción altamente política, primero, para que el proceso pueda nacer y, segundo, de una decisión, corriente o influencia política que, actuando dentro de los marcos tradicionales haga madurar la idea o ambiente integracionistas, sentir la necesidad de la IE y así operar el proceso. Todo ello conduce a que las relaciones entre la política y la IE se puedan apreciar en dos planos o fases: una pre-integrativa y otra post-integrativa. La primera, es el conjunto de decisiones políticas previas a las IE y que son propias y particulares de cada PIE, ya que obedecen a profundas causas históricas y sociológicas que son distintas en cada grupo de naciones que pretende integrarse; la influencia política que en definitiva permite la aparición de un PIE se van dando por lo general en el plano nacional, bien sea en los grupos políticos o en los distintos sectores de la vida nacional, para aquellas es cuestión de visión o de programa, para estos la regla general será un interés económico. La segunda, o fase postintegrativa viene unida a las consecuencias políticas de la IE que son muchas en el nivel interno y deriva de un hecho muy importante, el cambio de mentalidad, que no es otra cosa que la nueva dimensión intelectual generada por un PIE en la opinión pública de cada país miembro.

Es cierto que la IE permite la progresiva formación de una conciencia continental, que es el mejor antídoto contra los nacionalismos malentendidos o estrechos (8). La influencia política de la IE en el plano internacional es quizás más importante dentro del programa de reestructuración; hoy la división del mundo en grandes bloques políticos, económicos y militares, dotados de una poderosa esfera de influencia ha determinado que países débiles graviten dentro de una de esas esferas

(7) Tratado de la Unión Europea. Art. 14.

(8) Derechos de la Integración Latinoamericana. TIEJI. Ediciones Depalima. Buenos Aires. 1969. Pp.34-35.

sin aún haber alcanzado el grado de autonomía necesaria para proteger adecuadamente sus intereses, hacer respetar su opinión, participar en las grandes toma de decisiones internacionales y, particularmente, asegurar la vigencia de una justicia económica en las relaciones económica internacionales.

Existe, hoy día, una necesidad de la IE? La respuesta no es fácil, pero ante el desborde de los grandes problemas sociales, políticos y económicos que los países por sí solo no pueden encarar, pensamos que los PIE, mediante sus órganos supranacionales, si estarían en mejor condición de adoptar todas aquellas decisiones que se requieren para proporcionar soluciones comunes a los problemas que sean también comunes a los países miembros. Es precisamente en virtud del equilibrio que proporciona la IE entre los intereses nacionales y los intereses comunitarios, y entre el interés de cada país y el interés del conjunto, que la actividad integradora resulta lo suficientemente cohesionada como para que siempre predomine un interés común por encima de los egoísmos y las rivalidades tradicionales. Así apreciamos que la

soberanía deja de ser estática para convertirse en dinámica y complementadora, toda vez que la IE en su forma moderna y más avanzada implica amplias y rápidas “cesiones” de soberanía que siempre tocarán el núcleo del sistema político. Y si aceptamos que la organización política de una sociedad está estrechamente vinculada con los demás componentes del sistema sociocultural hay que concluir en que nuestro déficit fundamental es de carácter cultural, lo que significa, contrariando lo que se piensa comúnmente, no habrá IE sin cambio cultural. Ello nos lleva a pensar que uno de los vehículos fundamentales para modernizar la IE es generar una ofensiva cultural en todos los planos, particularmente el reglamentario, en los parlamentos; y como la identidad nacional es distinta a la autarquía cultural, los comportamientos básicos en este campo son la carencia de políticas sistemáticas de comunicación horizontal en aspectos educativos, de bienes culturales o en el simple intercambio de personas.

### **3.2.3. La Dimensión Política de la Integración Económica.**

La IE es hoy día un área de política pública que posee metas, contenidos y gestión específicos con altos grados de especialización en sus procesos decisorios y una amplia participación de los operadores privados en su diseño estratégico; más aún, en su formulación deben converger tanto un consenso mínimo interno como una gran cooperación en lo externo; ambos, consenso y cooperación, son variables políticas para el amplio y articulado conjunto de temas que significa la IE.

La necesidad de contar con un alto grado de legitimidad política interna es lo que hace válida la pregunta sobre la viabilidad de la IE a la luz de lo que son las agendas y las capacidades políticas de los países participantes en el proceso de integración. La IE es, en primer lugar, un ejercicio de voluntad política entre distintas soberanías, además de una gestión de complejas implicaciones técnicas donde en las decisiones globales del proceso, los actores, además de decidir y/o hacer, deben comprender la importancia y los alcances de sus decisiones. Ello choca con una realidad muy elocuente, particularmente en el llamado tercer mundo, y es la obsolescencia tecnoburocrática de los Estados, aunado a la baja calidad de los parlamentos y de los partidos políticos, por un lado, y la complejidad y la velocidad de la moderna gestión que exige el Estado del siglo XXI, que dificultan, cuando no imposibilitan, los procesos de toma de decisiones, por el otro. Es cierto que los avances que se han experimentado en los últimos años, en algunas etapas de los procesos, se deben a una política activa centrada en la Presidencia de la Republica de los diferentes países miembros, debido fundamentalmente a que pareciera ser que son los poderes ejecutivos los que han captado mejor la agenda de reformas y cambios en todos los ámbitos; sin embargo hay que tener presente que los gobiernos de hoy día son en extremo sistémicos y es imposible avanzar con un solo pie. A los déficits estructurales de los sistemas políticos de muchos países, se agregan el atraso técnico de los parlamentos que generalmente, impulsados por el interés partidista privativo, entorpecen la definición y el desarrollo de políticas públicas adecuadas. Los desajustes del sistema político han traído una disminución de la capacidad normativa del Estado, la privatización y la elitización de la política, un incremento en la capacidad de veto corporativo en las cuestiones del Estado, una exagerada elasticidad en las reglas del juego político, todo ello incidiendo negativamente en la gestión gubernamental en general y en la IE en particular. Por otra parte existen problemas de relaciones humanas, amén de la calidad de procedimientos en los

órganos responsables de la IE. A ello se agrega la recurrente pérdida de la legitimidad democrática y sobre todo con la aparición de brotes autoritarios basados en liderazgos o conducciones civiles, distintos a los tradicionales golpes de Estado, altamente conocidos y sufridos en América Latina.

Uno de los principales obstáculos en los PIE es la carencia de “Proyectos Nacionales” que permitan facilitar las negociaciones, toda vez que no es suficiente con estar consciente de los réditos financieros y contables de la IE, también es necesario tener conciencia del proyecto político nacional en un sentido amplio, para aceptar los costos que implican converger con otras soberanías y el desarrollo de las capacidades de gestión política y técnica que sustente las decisiones; aunque muchos de los costos de redistribución podrían compensarse o absorberse por las ventajas de la IE. Las experiencias más exitosas de IE nos señalan que ellas fueron primero que nada verdaderos Proyectos Políticos Comunes, asentados en profundas convicciones de Identidad Nacional de los países que los realizaban y en la claridad de un destino común compartido con los vecinos. En el caso particular de América Latina, parte de los fracasos se debe a la no asimilación de la IE como un valor cultural de amplio consenso capaz de incidir como variable positiva en el sistema político de los distintos países.

Hasta aquí hemos afirmado que el estudio de la IE no es exclusivo de la ciencia de Adam Smith, David Ricardo, etc. No se trata de un proceso para eliminar obstáculos a los intercambios entre los países miembros; la IE genera una nueva dinámica política que modifica la estructura de funcionamiento del Estado-Nación y sus relaciones con otros actores políticos. Incluso en la doctrina de la IE de la década de los 60 del siglo pasado predominó el debate sobre la manera cómo interactúan la IE y la IP y si una precedía a la otra. Lo cierto es que la teoría económica clásica nunca se interesó por la IE; el mismo planteamiento estructuralista no vislumbraba la posibilidad de una integración política, no obstante las consecuencias sociopolíticas. Cuando recordamos los casos de Yugoslavia, Checoslovaquia, la República Árabe Unida y la Comunidad de Estados Independientes, por no mencionar a la propia URSS, pareciera que el análisis luce mejor ser estudiado en los campos de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales. Pareciera que la integración política, sin una base de integración en el tejido económico, es improbable en su consolidación; a pesar de todo, la utilidad de la teoría de la IE, desde el punto de vista de la ciencia política es su contribución conceptual empírica y metodológica en el debate sobre el futuro de los Estados-Nación en el escenario mundial. Recientemente el destino del Estado-Nación ha sido tan importante en la Teoría de la IE que se ha debatido entre los que consideran a la IE como un mecanismo para debilitar al Estado y quienes la perciben como una forma de fortalecimiento, no obstante las contradicciones sobre el tamaño de los Estado-Nación, sobre todo aquella que nos señala que la mayoría de los países con más de 100 millones de habitantes son pobres, tal es caso de China, India, Bangladesh, Nigeria, Brasil, México, algunos de los cuales se sitúan en la categoría de “emergentes”; y que casi todos los países con menos de un millón de habitantes son ricos. Pero también es cierto que el futuro Estado-Nación es el núcleo de distintos programas de investigación sobre la IE, ya que desde el Tratado de París de 1951 ha habido planteamientos al respecto, de las diferentes teorías políticas que van desde el Federalismo, hasta el Constructivismo, pasando por el Realismo, el Neofuncionalismo, el Estructuralismo y el Institucionalismo, entre otras. Otro enfoque nos plantea la dicotomía entre supranacionalistas e intergubernamentalistas, donde los primeros, con inspiración o bajo el paradigma renano o estructuralista, proponen

un PIE de naturaleza comunitaria y supranacional, al que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de instituciones intergubernamentales y donde la estructura supranacional, para el logro de los objetivos económicos, políticos y sociales de la Integración está destinada a generar beneficios a través de la interdependencia cada vez más profunda; por su parte los segundos, con inspiración o bajo el paradigma sajón o liberal, es el que inspira a los Tratados de Libre Comercio cuyo objetivo final es la cooperación intergubernamental para el libre comercio de bienes y servicios.

La Supranacionalidad se expresa en lo que la doctrina llama “aplicabilidad directa” y “preeminencia”, muy común en los procesos de integración europeos. La Aplicabilidad Directa se refiere a las decisiones de la Comisión Europea que son directamente aplicables a los países miembros a partir del mismo momento de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo y Tratado, a menos que la misma señale una fecha distinta. Ello significa que las leyes comunitarias no requieren de un procedimiento de recepción en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros para surtir todos sus efectos. La Preeminencia de la normativa significa que las decisiones prevalecen en su aplicación por sobre las normas internas o nacionales, lo que implica que el ordenamiento comunitario priva sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea el rango de esta; de presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los países miembros y las normas comunitarias, estas se aplicaran con preferencia.

Como antecedente histórico hay que señalar que este término se adoptó por vez primera en el discurso de Robert Schumann cuando se generó el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA. en París, 1951. Y en las intenciones manifiestas de los distintos autores del Tratado siempre hubo una precisa significación política del término. La intención de Schumann era destacar la atribución de la Comunidad de ciertos poderes soberanos, su independencia en relación con los gobiernos nacionales, la irrevocabilidad de esta independencia, así como la irrevocabilidad de la transferencia de competencia que es su fuente.

Al paso que las finalidades políticas que indujeron, hace algunos años, a introducir el término supranacionalidad, parecen claras, la significación y el alcance jurídico de dicha expresión ha dado lugar a opiniones divergentes; para ello cabe recordar que mientras ciertos autores sostienen que no se podría inferir fácilmente del término una clara distinción del derecho positivo entre lo supranacional y lo internacional, otros estiman que la naturaleza supranacional de la CECA implica una transferencia efectiva de poderes, que le confiere una autonomía real; y aún negando la limitación de soberanía y afirmando la existencia de una simple transferencia de competencia.

### **3.3. Fundamentos Teóricos de la Integración en el Contexto de las Relaciones Internacionales.**

Es necesario comenzar señalando que la evolución de las principales teorías de la integración económica se ha venido dando de acuerdo con el contexto, tanto político como económico, en que se desenvuelven paralelamente, tal es el caso de la realidad internacional de la segunda postguerra que hasta finales de los ochenta estuvo enmarcada en el contexto de la guerra fría y que fue analizado mediante apreciaciones, inclusive contradictorias. Muchas de esas teorías son fundamentalmente politológicas al tiempo que la integración es, como antes

señalamos, un fenómeno multidimensional, vale decir, jurídico, social, cultural, militar, ecológico, y por supuesto político y económico.

En el periodo entre las dos guerras mundiales encontramos las teorías precursoras de la moderna teoría de la integración representadas por las ideas *federalistas* de Richard N. de Coudenhove-Kalergi y las *funcionalistas* de David Mitrany. Culminada la segunda gran conflagración encontramos *el realismo* explicando el funcionamiento del Estado-Nación; *el estructuralismo* o la *dependencia* explicando las divergencias entre el mundo industrializado y el mundo subdesarrollado; *el transnacionalismo de la interdependencia* explicando los hechos, fenómenos y acontecimientos mundiales. Con el nacimiento de las llamadas entonces Comunidades Europeas, la CECA, la CEE y la CEEA mediante los tratados de París 1951 y Roma 1957, aparece lo que se denominó “el periodo clásico de la teoría de la integración regional internacional” por parte de los internacionalistas estadounidenses vinculados al *behaviorismo*. Luego siguen el *neofuncionalismo*, con Ernst B. Haas, *el transaccionalismo* con Karl Deutsch y el *sistema de concordancia* de Donald J. Puchala, como respuesta al surgimiento de interrogantes sobre la meta final de la integración, las condiciones, los actores y su dinámica. A comienzos del siglo XXI aparecen teorías como el *constructivismo*, el *consociacionismo*, hasta una reflexión sobre la “sociología del conocimiento” de las teorías y la “metateoría” o epistemología y ontología de la integración.

Después de muchas décadas de elaboraciones teóricas, y recordando a Haas, encontramos que “la difícilmente aprehensible multidimensionalidad de la integración, la complejidad de las dinámicas, la globalización que la desafía y cuestiona como unidad de análisis, los desmentidos de la realidad a sus perspectivas y el desconcierto ante las nuevas realidades parecen corroborarlo” (9) Lo cierto es que no son pocos los avances de orden científico obtenidos, así como el nivel de reflexión y teorización alcanzados, no menor que otras áreas de las ciencias sociales.

Al respecto cabe mencionar algunos enfoques tomando en consideración que se ha teorizado en torno a los actores o agentes, a la estructura, al proceso, y al resultado de la integración. No en vano, el proceso de la UE se ha convertido en un verdadero laboratorio y donde las exploraciones vienen asociadas con la pluralidad, los niveles o etapas, la gobernabilidad, ya que los gobiernos de los países miembros y las instituciones comunitarias, amén de las relaciones mutuas, constituyen un permanente objeto de estudio. Esto lo explica claramente Nicolás Mariscal cuando sostiene que:

*“las teorías políticas de la integración han estado estrechamente vinculadas a la historia real de esta, inicialmente de la integración regional internacional y sus avatares en diferentes intentos en casi todos los continentes y posteriormente casi en exclusiva de la integración en Europa” (10)*

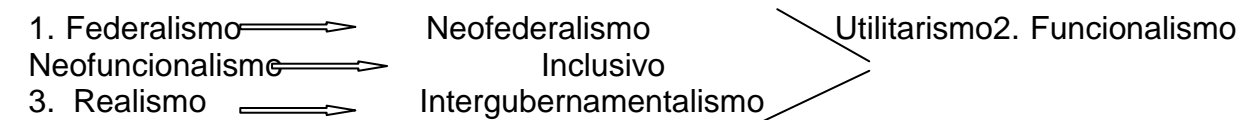
(9) Nicolás MARISCAL. Teorías Políticas de la Integración Europea, Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 2003. p.19.



(10) *Ibidem.* p.32.

Este autor español considera que si bien es cierto que para efecto de análisis es más conveniente mantener la distribución entre lo político, lo económico, lo jurídico, etc., pero sin confundir lo diferente, ni empobrecer lo relacional con el aislamiento. Para él estas teorías son fundamentalmente instrumentos heurísticos o de búsqueda útiles para aprehender la integración y no cosmovisiones o macro-construcciones intelectuales; y las primeras preteorías matrices fueron el federalismo, el funcionalismo y el realismo, que se renovaron y se desarrollaron como neofederalismo, neofuncionalismo e intergubernamentalismo, apuntando hacia nuevos “neos”; pero ninguna, ni siquiera las más recientes pueden pretender la exclusividad ante un fenómeno tan dinámico y complejo como es la integración, por lo que la actitud teórica inicial más racional, razonable y fecunda parece ser la de un utilitarismo inclusivo.

#### EVOLUCION DE LAS TEORIAS POLITICAS DE LA INTEGRACION SEGÚN MARISCAL.



Aquí Mariscal deja abierta la posibilidad a la aparición de nuevos “neos”, dejando claro que las teorías políticas de la integración deben iluminar, ayudar a ver con mayor amplitud y profundidad a descubrir las relaciones, procesos y tendencias; proporcionar luz para explicar y proyectar la integración en este caso la europea.

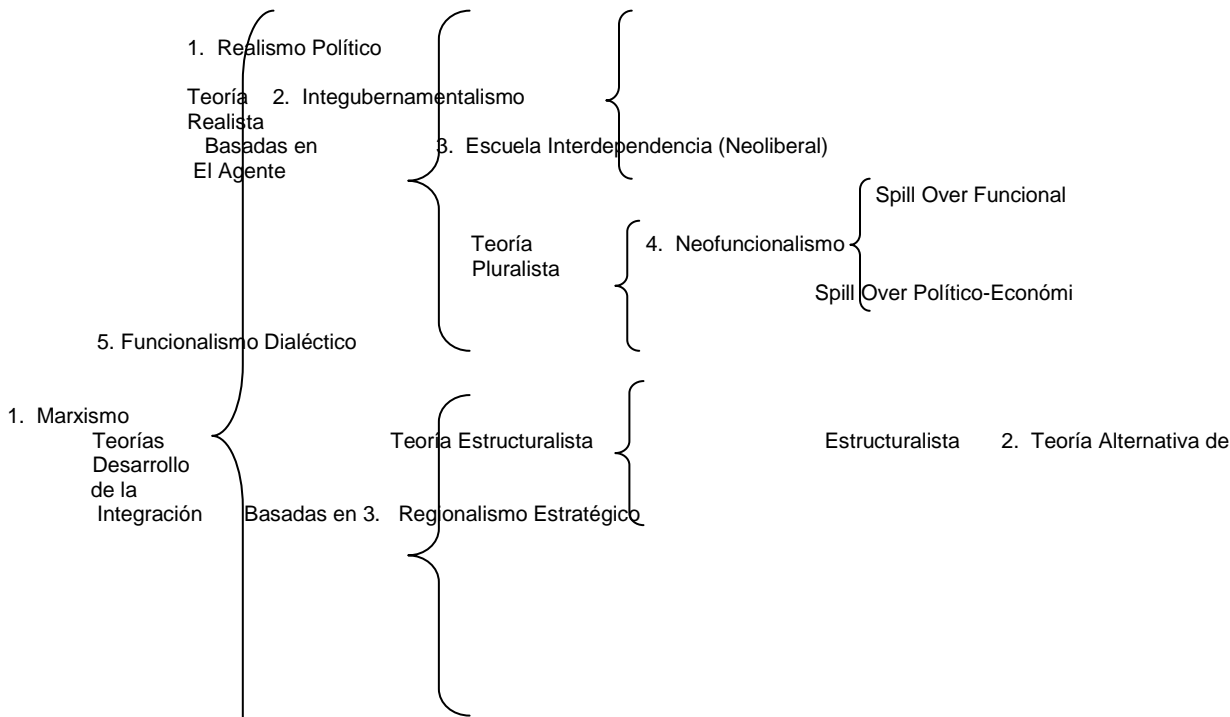
El especialista venezolano José Briceño, quien considera que la integración “origina una nueva dinámica política que modifica la estructura de funcionamiento del Estado-Nación y sus relaciones con los demás actores políticos”, examina otra dimensión política de la integración, su impacto sobre el Estado y los otros actores políticos internos, lo que significa que dicho Estado siempre ha sido el gran referente de la integración pero no la única unidad de análisis o fuente de investigación, entendiendo por unidad de análisis el espacio en que se pueden localizar los resultados y las fuentes de explicación, coincidiendo con Barry Buzan (11) en que se trata más de referentes ontológicos que de argumentos explicativos. Basa su argumento en el planteamiento de la teoría social donde aún se trata de determinar si las acciones individuales se originan en la socialización sobre las que tienen un con-

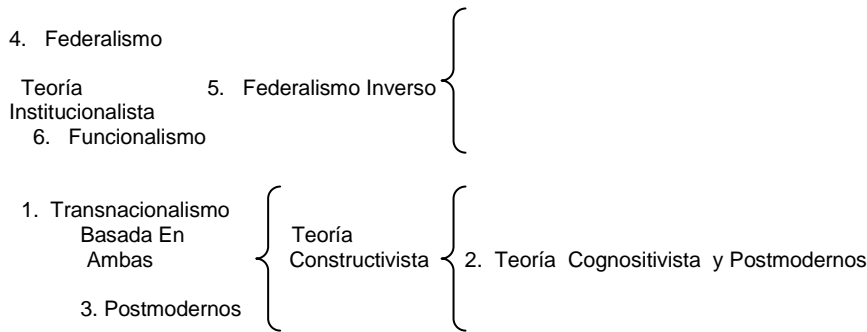
(11) Barry BUZAN, en Boolh, Ken y Steve Smith Editores. Relaciones internacionales hoy. Polity Press Cambridge, U.K. 1997. p.204  
trol mínimo o si tales acciones, así como las intenciones de los sujetos autónomos, son la fuente primaria de la acción social, vale decir, si quien gobierna la evolución de los sistemas sociales son la estructura o las unidades o agentes; cabe señalar que para el estructuralismo y el realismo ambos se constituyen mutuamente.  
Este investigador inicia parte su análisis, en el estudio de la dimensión política de la integración, en lo que él denomina cinco grandes programas de investigación: el pluralismo, el realismo, el estructuralismo, el institucionalismo y el constructivismo, que se han desarrollado desde la perspectiva de la evolución del proceso europeo de integración, al tiempo que se adaptaba a la misma evolución del sistema internacional.

Veamos la evolución de las teorías políticas sobre la integración

Teoría Original	EVOLUCION
Realismo	→ Intergubernamentalismo → Neoliberalismo → Liberalismo Intergubernamental
Pluralismo	→ Neofuncionalismo → Neofuncionalismo Revisado → Neofuncionalismo Actual
Estructuralismo	(Marxismo) { Teoría de Desarrollo Alternativo Regionalismo Estratégico Regionalismo como sistema condicionante }
Institucionalismo	→ Funcionalismo → Federalismo → Federalismo Inverso Política de entrelazamiento – Sistema de Niveles Múltiples
Constructivismo	→ Transaccionismo – Enfoque Postmoderno – Teoría Crítica
Fuente:	José Briceño R. Op.cit. p.178

Las abundantes teorías son clasificadas por este autor según su fundamentación, vale decir, en el análisis de las unidades que participan en su promoción, donde encontramos el Realismo y el Neofuncionalismo, mientras otros análisis parten de la estructura internacional como elemento que produce la necesidad integracionista, donde encontramos el Estructuralismo que incluye al marxismo y el neomarxismo y los enfoques del Institucionalismo como el Federalismo y el Funcionalismo. De la misma forma entra en esta clasificación el Constructivismo apoyado en el supuesto de que tanto el agente como la estructura se constituyen mutuamente:





Consciente de la importancia que reviste el análisis de todas las teorías y de la gran influencia que para el desarrollo de las mismas tiene el más emblemático de los procesos de integración económica regional, la Unión Europea, limitamos esta parte a la revisión de las siguientes teorías: el federalismo, el funcionalismo, el transnacionalismo, el intergubernamentalismo, el realismo, el institucionalismo y el funcionalismo.

### 3.3.1. El Federalismo

Además de una teoría, el federalismo es un movimiento político cuyas raíces ideológicas y algunas de sus prácticas nos vienen de un origen histórico que se remonta a los intentos de organización europea sugeridos por el Abate Saint Pierre, Saint Simón, Immanuel Kant o Víctor Hugo. No tan lejanas son las propuestas de Kant, los *Federalist* de federalismo ha sido muy valioso a los fines de la construcción de la

*Papers*(12) y de la tradición iusnaturalista cristiana y socialista. El concepto Integración, particularmente política, permitiendo evaluar los pasos o etapas que configuran un proceso de integración. Entre las dos guerras mundiales Richard N. Coudenhove Kalergi en su ya famosa obra "Paneuropa. Dedicado a la juventud de Europa" (13) le infundió un horizonte intelectual y político con unos referentes empíricos muy emblemáticos como fueron la construcción de los Estados Unidos de América, la Federación Helvética y la República Federal de Alemania. En la época contemporánea el pensamiento federal tiene sus principales exponentes en David Davies y Lord Lothian, (14) propulsores de la idea federal como solución a los problemas de seguridad y cooperación internacional y quienes promovían la idea de una federación a escala mundial; también en Altiero Spinelli y Mario Albertini, máximos representantes de la Escuela Federalista Italiana quienes promovieron la idea de una federación europea aplaudida entre los movimientos de resistencia a la ocupación nazi. El "Manifiesto de Ventotente" escrito por ambos y Ernesto Rossi constituye uno de los documentos constitucionales del movimiento federalista, que resumía las ideas fundamentales del federalismo; la aplicación del mismo se recomendaba para la solución de la crisis europea, ya que consideraban que la verdadera causa de la misma y de la anarquía internacional estaba en la concepción absoluta de soberanía del Estado que era, no solo la fuente de la política de poder internacional, sino del totalitarismo nacional. Albertini critica al Estado-Nación partiendo de la revisión del concepto de nación como "una creación del Estado burocrático centralizado" que necesitaba la integración de los ciudadanos a valores tales como las tradiciones, la cultura, el idioma, que conducían a destruir los vínculos con otros entes sociales menores o mayores que el Estado-Nación. Para

él, el verdadero Estado-Nación debería ser el resultado de un programa político como el diseñado por vez primera por los jacobinos en la Revolución Francesa, y expresado en “una conducta en términos de lealtad a un ente mítico, la nación, una representación idealizada de los Estados burocráticos centralizados” (15)

(12) The Federalist Papers son una serie de 85 ensayos que promueven la ratificación de la Constitución de los EE.UU, escritos por Alexander Hamilton y John Jay.

(13) Libro publicado en 1923. Considerado el primer llamamiento a la Unidad Europea.

(14) Andrea Bosco (editor). La idea Federal. La Historia del Federalismo desde 1945. Lothian Fundation. Vol. 11. New York. 1993. p.230.

(15) *Ibidem* p.263

El federalismo como teoría política mantiene una aproximación ideológica situándose en el nivel prescriptivo, vale decir, lo que hay que hacer para construir la federación, inspirada en una concepción filosófica de la persona humana y de la sociedad y de su relación, que supera al individualismo sin diluirse en el colectivismo. En 1947 se celebró el Congreso de Montreux, entre otros eventos federalistas de la postguerra, donde 32 asociaciones de 10 países pidieron la transferencia de parte de la soberanía de los Estados y la constitución de órganos operativos supranacionales; la decisión sobre política general de este Congreso generó la formulación de que “ el desarrollo de la personalidad humana por medio de las comunidades de vida diaria”, de donde emerge el principio político fundamental de la relación unidad-diversidad, solidaridad-libertad y el todo y las partes. Se trata de una dialéctica complementaria y no antagónica, donde un término niega al otro; se trata de que lo positivo o negativo para un elemento de la relación es positivo o negativo para el otro.

En 1948 se celebra el Congreso de Europa en La Haya bajo la presidencia de Winston Churchill, quien apuntaba la unidad de Europa en forma más laxa y alineada en el bloque de occidente, invocando la creación de una unión económica y política como única solución para los problemas alemanes y donde la creación de una Europa unida es esencial para la posterior creación de un mundo unido. (16)

En el contexto netamente europeo cabe mencionar a tres autores que, entre otros, continuaron elaborando del federalismo y su aplicación en ese escenario: Guy Heraud, Henri Brugmans y Carl J. Fredrich. Heraud aspira contribuir con una teoría jurídica del federalismo y en 1968 presenta un libro titulado “Los principios del federalismo y la federación europea”, donde expone un federalismo integral, no solo político, vale decir, económico, social y cultural; y no tanto del Estado federal sino de la sociedad federal, donde los principios del derecho de ésta no son sólo jurídicos o políticos, por lo que el federalismo viene a ser, más que una filosofía, un método, una actitud o comportamiento ante la vida y los hombres. El punto de partida es el pluralismo social que considera tanto la multiplicidad como la diversidad de las colectividades; de acuerdo con la dimensión de este vínculo social existen las colectividades políticas y las de objetivo particular. El método federalista, partiendo de que “lo que define al Estado-Nación es el “grado de *integración* que alcanza por la coerción del aparato estatal”, (17) es además de plural, dialectico, pero no

(16) Congreso de Europa. Resoluciones. La Haya. 1948. p.4.

(17) Guy HERAUD (1920-2003) Federalista francés, promotor del derecho a la libre determinación

en el sentido marxista-hegeliano de contradicciones antagónicas que se niegan y así superan, sino de una dialéctica complementaria cuyos polos, el todo (colectividad compuesta) y las partes (las colectividades componentes) afirmándose cada uno afirman y complementan al otro. Mariscal invoca lo señalado por Heraud:

*...el todo (conjunto compuesto) lejos de oponerse a las partes (elementos componentes), les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve a las partes beneficia igualmente al todo. (18)*

Para este autor las llaves de la ciudad federal son seis principios federalistas: autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías.

*La Autonomía*, aunque no la define, la explica señalando su contenido y sus titulares: es el atributo de todo ser, individuo o colectividad, sinónimo de vida, de dignidad, de creatividad y de responsabilidad. La autonomía determina la riqueza material, cultural y espiritual de la humanidad.

El principio de *Exacta Adecuación* significa que las distintas colectividades de una federación constituyen una pluralidad ordenada donde las competencias corresponden a unas y otras; en la tradición federalista el principio repartido de las competencias es la subsidiariedad, entendida en que la colectividad de base (inferior) debe tener todas las competencias que sean capaces de administrar eficazmente y solo cuando no puede lograrlo interviene la colectividad inmediata (superior).

El principio de la *Participación* se refiere a la asociación activa de las colectividades componentes a la toma de decisiones de la colectividad compuesta; se trata de un complemento y la garantía de la pertenencia en libertad a distintas colectividades. "Gracias a la participación, la colectividad superior es verdaderamente democrática, y llega a ser, por así decirlo, íntimas". (19)

El principio de *Cooperación* es relacional cuando se refiere a la concentración entre colectividades del mismo nivel (cooperación horizontal) o entre colectividades de distinto nivel (cooperación oblicua); y es institucional cuando tiene que ver con la participación indirecta. Según Heraud:

*El federalismo es una filosofía de las relaciones sociales e intercomunitarias, que acentúa el valor de la decisión libremente consen-*

(18) Nicolás Mariscal, op. cit. p. 69.

(19) *Ibidem*. p.53

*tida. El orden federal tiende así a reducir el orden de subordinación (o imperium) en beneficio del derecho de coordinación (20)*

El principio de *Complementariedad*, significa que los extremos del federalismo (el todo y las partes) no son contradictorios y antagónicos sino complementarios y solidarios. Lo que es bueno o malo para el todo también lo serán para las partes, y viceversa. Este principio también se aplica a colectividades de distinto tipo, lo cual se expresa en el encajamiento de competencias de las colectividades y órganos.

El principio de *Garantías* se expresa sobre las competencias contra los excesos posibles de la fuerza y su efectiva y eficiente utilización.

Henri Brugmans da cuenta del carácter actual, dinámico, dialectico y complementario del federalismo, señalando que:

*Ante el centralismo unificador, el federalismo defiende el derecho de las diversidades. Pero ante los separatismos, busca mantener o introducir la solidaridad. Frente a la ruptura violenta es el guardián de las continuidades.*

*Pero frente al estancamiento burocrático, apela a la libre iniciativa que viene de abajo [...]*

*El federalismo se esfuerza en suscitar el compromiso como instrumento habitual de gobierno...Pero al mismo tiempo, el federalismo quiere crear formas institucionales originales, capaces de adaptarse a la evolución del mundo moderno, pues quiere igualmente cambiar las estructuras.*

*Este carácter dinámico del federalismo es particularmente sensible en la construcción de una Europa unida, terreno de elección para los métodos federalistas (21)*

Aquí apreciamos que Brugmans resume el carácter del federalismo en dos principios de organización política y administrativa como son la autonomía y la solidaridad. Existe una actitud federalista común en torno a cuatro preocupaciones humanas como la eficacia, la solidaridad, la diversidad y la responsabilidad cívica, que conforman la filosofía y la base ideológica del federalismo y que a partir de tales preocupaciones este autor formula diez criterios de aplicación para crear las condiciones que conduzcan a un régimen federal estable: rechazo al dogmatismo, búsqueda de compromiso, instituciones duraderas, aceptación del poder como principio de orden, multiplicidad de poderes como garantía de las

(20) *Ibidem.* pp.53-54.

(21) Henri BRUGMANS. El Pensamiento Político del Federalismo. Fundación Europea de la Cultura. Paris. 1981. p.117.

libertades, el principio de representatividad, el principio de subsidiariedad, la función dicotómica de los “espacios” del federalismo y el sentido cívico. Para Brugmans el federalismo es “la expresión profana de una civilización que lleva la marca de dos testamentos, donde de las mismas fuentes y pruebas pueden nacer las mismas promesas de renovación para los países, para Europa y para la solidaridad de todos los hombres” (22)

Carl J. Friedrich (1901-1984) nos señala que, de acuerdo al alcance y la extensión territorial del poder y la autoridad, existe en el mundo de hoy cinco niveles de gobierno: global, supranacional, nacional, regional y local, donde las correspondientes comunidades no están aisladas, sino por el contrario interactúan unos y otros, y donde el federalismo es una forma de llevar tal interacción. Para este teórico estadounidense, de origen alemán, el federalismo implica un pacto institucional y comportamental entre iguales para actuar mancomunadamente en asuntos específicos de política general; implica la división de poderes.

Al federalismo no se le puede considerar desde una óptica estática, ya que se trata de un proceso dinámico; la federalización es una acción evolutiva de relaciones cambiantes, mediante la cual las distintas comunidades políticas separadas se van acoplando en el sentido de lograr soluciones comunes, adoptar políticas y decisiones sobre problemas comunes, etc.

En su planteamiento considera que en el orden político federal no existe soberano, porque es reemplazado por el poder constituyente constituido por diversos niveles y unidades, y donde las lealtades que genera este orden también son plurales; pero lo más categórico en su consideración es cuando expresa que “la soberanía en un orden federal es divisible y las lealtades son compartidas” (23)

El funcionamiento de un orden federal, por demás complejo y dinámico requiere del “espíritu federal”, por demás tolerante ante la diversidad, pragmático y propenso al compromiso y a la adaptación, espíritu que nace de la convicción y determinación

para mantener la relación unidad-diversidad a través del mutuo acoplamiento, que crea dos modos o criterios de conducta: la lealtad federal que le exige a los países miembros, sus funcionarios, órganos y representantes una conducta fundamental en relación a las necesidades y requerimientos globales en beneficio del interés común, y; la confianza federal, suerte de compañe-

(22) *Ibidem.* p.144.

(23) Carl J. FREDRICH. *Trends of Federalism in Theory and Practics*. Pall Mall Press. London. 1968. p.6.

rismo que se le exige a las autoridades del órgano integrado al igual que a los Estados miembros, en el sentido de conceder a las demás unidades la posibilidad de manifestar sus diferencias, siempre con una actitud tendiente a la búsqueda del consenso, vale decir, que tanto el espíritu como la lealtad y la confianza federales conforman el comportamiento federal y sin ellos no puede funcionar un orden político federal.

En relación con la evolución histórica del federalismo en las primeras décadas e iniciada la segunda mitad del siglo XX, Friedrich sostiene que:

*La teoría federal ha recorrido un largo camino desde entonces, y el cambio decisivo es el reconocimiento de su aspecto dinámico: el federalismo implica un proceso de federalización, tanto como una pauta o estructura. El núcleo de tal teoría es que una federación es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, enraizados en valores comunes, intereses o creencias, pero reteniendo su carácter distintivo de grupo para otros propósitos. Une sin destruir a quienes se están uniendo [...] Entendido como implicando el proceso de federalización, un orden federal emergente puede estar operando en ambas direcciones: integración y diferenciación [...]. El federalismo se refiere a este proceso, como también a las estructuras y pautas que el proceso crea; incluye la creencia (ideas e ideologías) que presupone y genera. (24)*

Concluye expresando que la columna esencial del federalismo está en la simbiosis de una creencia federalista (pensamiento) con un comportamiento federal (acción).

En la década de los setenta, e iniciados los ochenta, era notorio en la actitud política de la integración europea la inexistencia de una orientación federalista, antes de la firma del Tratado de la Unión Europea, TUE, la orientación era más intergubernamental que federal; el Tratado de la Unión Europea adoptado en 1984 por el Parlamento Europeo generó nuevas orientaciones teóricas y despejó el campo para una integración política supranacional.

No se trata precisamente que el federalismo haya desaparecido sino que, la existencia de decisiones relevantes como la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, la creación del Sistema Monetario Europeo, la cooperación política europea en materia de Política Exterior y

(24) *Ibidem.* pp. 176-177.

Seguridad Común, y sobre todo la expresión de voluntad política más importante como la "Declaración solemne sobre La Unión Europea" llevada a efecto por el Consejo Europeo en 1983 en la ciudad alemana de Stuttgart, opacaron el proceso de federalización, a pesar de ser todas las señaladas decisiones y acciones susceptibles de una interpretación federalizante. Lo cierto es que, independientemente de cualquier

valoración federalista, la hoy Unión Europea ha sido la mayor expresión de voluntad política del Parlamento, reactivando la tendencia integracionista en dirección contraria al intergubernamentalismo, donde se propuso “una vía procedimental y de legitimación democrática y abriendo el horizonte a una unión política. Más adelante, con el Acta Única Europea, AUE, aprobada en 1986 se llenaron los vacíos dejados por no lograrse el consenso en el TUE; se produjo lo que algunos autores llaman la eclosión de las nuevas reflexiones y aportes teóricos y metodológicos en el marco de una aproximación *neofederalista*. Aquí aparecen autores como Dusan Sidjanski, quien desde una aproximación politológica y con una sensibilidad federalista estima que el Proyecto del TUE representa un paso gigante en la vía hacia la federación europea.

Usando el neologismo de neofederalismo, John Pinder, (25) en el contexto de las teorías de la integración que captaron más sensiblemente la nueva coyuntura y sus posibilidades, asume la superación del políticamente imposible e intelectualmente inhibitorio acto federal decisivo para partir de un proceso federalizante incremental.

El TUE y el AUE renovaron la contribución intelectual al federalismo. En su conocida obra referente al tema, Dusan Sidjanski, politólogo suizo de origen serbio, plantea que el federalismo es *un espíritu*, una actitud de cara a los otros y a la sociedad, donde los dos componentes centrales son, el principio de la subsidiaridad o de la exacta adecuación y el principio de participación; el federalismo es *un método*, en tanto que modo de aproximación a la realidad como en cuanto estilo de organización social, que progresivamente se ajusta a nuevas esferas de actividades económicas y de gestión y a las tecnologías de información y comunicación, TIC; el federalismo afecta eficazmente a las instituciones (26)

(25) Profesor del Colegio de Europa, en Brujas y autor de “La Construcción de la Unión Europea”

(26) Dusan SIDJANSKI. *El futuro federalista europeo. De los Orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Editorial Ariel. Barcelona. 1998. p.107.

### **3.3.2. El Funcionalismo**

Los nombres de David Mitrany, Ernst Haas, León N. Lindberg, Joseph S. Nye, David Mitrany y Gerda Zellentin, entre otros, están asociados al estudio del funcionalismo y las recurrentes revisiones. El punto de partida de tales estudios lo encontramos en los años veinte del siglo XX, en los escritos de David Mitrany sobre la Sociedad de Naciones y la ausencia de Estados Unidos en su conformación; luego se ocupó en la tarea de construir un sistema universal de paz; ambos fueron el contexto en que ubicó originalmente su concepción funcionalista que luego aplicaría al ámbito regional en el marco de la UE. En posteriores escritos que recogen algunas conferencias realizadas en 1932 en la Universidad de Yale, se definen más claramente los perfiles que adquiere el funcionalismo.

Sin embargo, el funcionalismo, fuera del campo de la integración económica regional, es considerado una corriente teórica surgida en los años treinta del pasado siglo, en las ciencias sociales, particularmente en la sociología y la antropología social, que tiene un enfoque empirista que preconiza las ventajas del trabajo de campo. Su



nombre proviene del etnógrafo polaco Bronislaw Malinowski, un seguidor de las teorías sociológicas del francés Emilio Durkheim (1858-1987) quien sostenía que las culturas se presentan con todos “integrados *funcionales* y coherentes”. A diferencia de lo que sugería la teoría de usos y gratificaciones, el funcionalismo considera a la sociedad como una totalidad marcada por el equilibrio y donde los medios tienen una gran importancia dentro de la estabilidad social. Las sociedades disponen de mecanismos propios capaces de regular los conflictos y las irregularidades; así, las normas que determinan el código de conducta de los individuos varían en función de los medios existentes y esto es lo que rige el equilibrio social.

El planteamiento de la teoría funcionalista es que podríamos entender la sociedad como un organismo, vale decir, un sistema articulado e interrelacionado; una totalidad formada por partes discretas donde cada una de estas partes tiene una función de integración y mantenimiento del propio sistema. Por otra parte, la teoría funcionalista se basa en la teoría de sistemas, estableciendo que la sociedad se organiza como un sistema social que debe resolver cuatro imperativos fundamentales para subsistir: adaptación al ambiente, conservación del modelo y control de tensiones, persecuciones de la finalidad e *integración*.

Para Mitrany el punto de partida de la sociedad internacional está en las funciones y no en la forma ideal de la misma; las dos funciones esenciales tanto para el gobierno local como para un gobierno internacional son la igualdad ante la ley para todos los miembros y la creación de condiciones materiales de vida aceptables para los mismos. La igualdad ante la ley de los Estados miembros, por demás desiguales en muchos aspectos, es tratada por este autor en la proposición que hace para la Sociedad de Naciones:

*Para nuestro propósito los órganos ejecutivo, legislativo y judicial que una Sociedad (de Naciones) mundial podría requerir, tendrían que ser reproducidos en varios cuerpos secundarios de carácter similar. Estos cuerpos secundarios se establecerían en varias partes del mundo civilizado como órganos internacionales de grupos regionales de Estados que no incluirán a ninguno de los Grandes Poderes. (27)*

Acá se evidencia una diferencia más allá del nivel mundial y el continental, donde en el primero se define por las funciones y el segundo por territorios; el primero procura la integración de los intereses de todos, el segundo diferenciar a miembros y no miembros; el primero va más allá de la concepción individualista del Estado, el segundo lo hace más grande como unidad territorialmente cerrada, políticamente soberana y económicamente autosuficiente.(28) En cuanto a las condiciones materiales de vida, la función social admite, a pesar del antiestatalismo, una función del Estado orientada hacia la prestación de los servicios públicos necesarios para el bien común. Por su parte las organizaciones internacionales hacen lo propio, aunque de manera limitada, pero con éxito extienden los servicios internacionales. Ello es posible porque, según Mitrany, “los problemas puramente técnicos pueden separarse de los políticos, y la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos

nacionales se pueden llevar adelante en forma exitosa en el ámbito internacional sin la interferencia de los órganos políticos de los Estados”. (29)

Todo ello es posible, vale decir llevar adelante estas funciones gracias a la organización funcional del gobierno. Hacia finales de la primera guerra mundial Mitrany, de cara a la creación de un orden internacional de postguerra, en medio de un ambiente federalista, propuso el funcionalismo; proponía ante la construcción de un Estado mundial, o la

(27) David MITRANY. EL progreso del Gobierno Internacional. Yale University Press. New Haven. 1933.p.107

(28) Nicolás MARISCAL. Op. Cit. p.132.

(29) Ibidem. p.125

extensión de una red de actividades y organismos internacionales a la que progresivamente se integraran los intereses de todas las naciones, seguir con esta última que llamaba “la alternativa funcional”, enfrentándose a dos problemas cruciales: el cómo seleccionar las tareas funcionales y la forma de la organización funcional. Las tareas se seleccionan según las necesidades compartidas y los órganos por las funciones. Así veremos como Mitrany se expresa:

*Las dimensiones funcionales de determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados. Ello revela también, a través de la práctica, la naturaleza de la acción requerida en las condiciones dadas y de este modo los poderes necesarios por la respectiva autoridad. La función, podría decirse, determina el instrumento ejecutivo adecuado para su propia actividad, y por el mismo proceso provee una necesidad para la reforma del instrumento en cada estadio (30)*

Para 1965 Europa contaba con tres Comunidades en funcionamiento, la CECA, la CEEA y la CEE, con elaboradas formulaciones neofuncionalistas, y Mitrany se plantea que tipo de construcción política es la integración europea, así como las consecuencias de ésta para el sistema internacional vigente, ya que una unión política implica un solo gobierno, pero un cuadro político posee dos vertientes: su forma y su adecuación, denunciando las falacias de la construcción europea, la regional y la federal. La *falacia regional* se refiere a que desde la óptica internacional las integraciones regionales pueden aceptarse como un eslabón o escalón intermedio, en caso de ser abiertas, pero en el caso de las integraciones cerradas y excluyentes mientras más integradas, más fraccionaran a la necesaria unidad global. La *falacia federal* se refiere a la inadecuación sociológica del federalismo, toda vez que los federalistas europeos no se plantearon su operatividad ni si su origen es parecido a la actual unión de un grupo de Estados en el contexto social del presente. Considera que el equilibrio federal restrictivo de poderes no encaja en la Sociedad de Bienestar de hoy, pero sin los límites federales se irá hacia un sistema político más unitario que una federación. Para este historiador y politólogo británico, de origen rumano, fallecido en 1975, existían tres fenómenos contemporáneos originales, las nuevas invenciones científicas y tecnológicas, la aparición de nuevos Estados soberanos e independientes, producto de los procesos de descolonización y una tendencia a la planificación neomercantilista; todo

ello implica necesariamente la existencia de soluciones y un gobierno globales cuya estrategia para su logro es la funcional. Sin duda que Mitrany sentó las bases de la teoría del funcionalismo, el mismo que hoy día se le conoce como *institucionalismo* o *funcionalismo internacional*; fue pionero en la formulación de una teoría moderna de la integración, considerada como el tercer enfoque liberal más importante de las relaciones internacionales, después del liberalismo y el idealismo, y enarbolando la cooperación internacional, tanto en el orden económico como político, como el mejor método para allanar los antagonismos en el sistema político internacional.

Por su parte, Ernest Bernard Haas (1924-2003), un politólogo estadounidense de origen alemán que contribuyó a las discusiones teóricas de las relaciones internacionales, sostenía que:

*“las tesis funcionalistas tratan de identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y claman por ser atendidos fuera del reino de lo político. Creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos y no controvertidos de la conducta gubernamental [...] se concentrarían inicialmente en necesidades comúnmente experimentadas, con la esperanza de que el círculo de lo no controvertido se amplíe a expensas de los político” (31)*

Después de la identificación de los ámbitos de interés común, donde se pueden emprender acciones conjuntas viene la estrategia funcionalista apuntalando la cooperación internacional a través de la gestión intergubernamental de dichos ámbitos, lo que significa que la búsqueda de soluciones a tales problemas y necesidades comunes que no encuentran respuesta en los límites establecidos por la soberanía territorial tradicional conducirán a la creación de organizaciones internacionales, basadas en la función y no en el territorio. La estrategia diseñada por la escuela funcionalista va más allá al considerar que la experiencia obtenida en la cooperación internacional se puede transmitir a otros ámbitos concluyendo en una organización funcional del conjunto de la sociedad internacional. En 1958 Haas publica su *“The Uniting of Europe”* (La Unidad de Europa) uno de los primeros escritos sobre la Integración Europea desde una aproximación politológica, donde reelabora un funcionalismo incipiente y comienza a forjar teóricamente el neofuncionalismo; a través del análisis del proceso de integración real pretendió derivar proposiciones sobre la naturaleza de la misma, formula-

(31) Ernest HAAS. Más allá del Estado-Nación. Funcionalismo y Organización Internacional. Stanford University Press. Stanford California. USA. 1964.p.6.

do generalizaciones sobre como la CECA, la CEEA y la CEE, novedosas comunidades políticas con rasgos federalizantes se pueden formar voluntariamente; para ello apela a la selección y análisis de la interacción entre grupos políticos nacionales importantes y las instituciones de la integración. Haas define la integración política como un proceso donde los agentes, o actores políticos, se persuaden a cambiar sus lealtades, sus expectativas y sus actividades políticas hacia una nueva

dirección o centro en el que las instituciones poseen jurisdicción sobre los Estados-Nación preexistentes. Esta definición presupone la existencia de un marco pluralista de percepción de intereses y de participación en las decisiones, tanto como una posible multiplicidad de lealtades. Considera que esta comunidad política ideal es una situación (*condition*) donde individuos y grupos manifiestan mayor lealtad a sus instituciones políticas centrales que a otra autoridad política en el tiempo y el espacio específicos.

Por vez primera se utiliza el término “supranacionalidad”, particularmente respecto a la CECA y posteriormente la CEEA y la CEE; para definirlo apela a la concepción de los juristas que elaboraron los Tratados de París y Roma, y parte de un espacio jurídico-político que va más allá de las organizaciones internacionales pero más acá de una federación; ambos, vale decir, federación y organizaciones internacionales son comparadas en relación con ocho características: miembros y sujetos, alcance de la tarea, métodos decisorios, independencia de los decisores, naturaleza de las decisiones, ejecución de las decisiones, evolución del alcance, y duración y fin. Utilizando estos parámetros o características aprecia que la CECA es una forma híbrida: federación y organizaciones internacionales. Haas pretende llegar a la naturaleza y el significado de la supranacionalidad desde una óptica jurídico-política de la CECA con sus poderes, limitaciones, instituciones, capacidad decisoria, etc. contrastándolos con los de Estados miembros, que originalmente eran seis, Francia, Alemania, Italia y el Benelux. Al realizar tal contrastación nos advierte que:

*“...Supranacionalidad en términos estructurales significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de federación que cualquier organización internacional pasada, pero aún no idéntica con ella. Mientras casi todos los criterios apuntan positivamente a la federación, las limitaciones a la capacidad de implementar decisiones y extender el alcance del sistema independientemente sugieren todavía las características de la organización internacional. Sin embargo, la supranacionalidad en acción -en cuanto se distingue de la estructura -depende del comportamiento de los hombres y de los grupos humanos. En este ámbito puede encontrarse la respuesta final a la cuestión. (32)*

Del análisis para acercarse a la supranacionalidad en acción, mientras Haas se concentra en la CECA, nuevos procesos aparecen, unos exitosos como las mencionadas CEEA y CEE y otros fallidos como la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea. Lo que sí quedó en evidencia es la imposibilidad de limitar la integración a un solo sector económico (integración sectorial) ya que esta tiende a la unidad económica general que genera una dinámica de desbordamiento (*spill-over*) generadora a su vez de mayor integración. Precisamente este descubrimiento sobre el desbordamiento, vale decir, este constructo conceptual de Haas, es el mayor aporte a la teoría de la integración. Como el resultado del proceso de cambio de lealtades es la creación de una comunidad política, se pretende establecer una Federación o una Confederación, lo cual surgiría a través de un proceso gradual y autosostenido de cooperación en materia económica y tecnológica. Precisamente es aquí de donde emerge el concepto fundamental del

neofuncionalismo, el *spill-over* o desbordamiento, o multiplicador, donde la integración económica es tenida como un proceso inexorable en el que tal desbordamiento permite que, según Linderberg,

*“una acción dada, relacionada con una meta específica, cree una situación en la cual los propósitos originales solo pueden alcanzarse, mediante la realización de otras acciones, las cuales a su vez crean otras condiciones y necesidades para unas nuevas acciones y así sucesivamente” (33)*

Los desbordes en el neofuncionalismo son de dos tipos, uno funcional y otro político-económico. El primero aparece cuando la efectividad de las políticas de integración es violentada por la exclusión de otros sectores de la economía estrechamente vinculados con el ya integrado que obliga a los distintos grupos sociales a exigir su incorporación en beneficio de la continuidad del proceso. El segundo viene a ser la principal fuerza de impulso a la integración ya que permite la ampliación de los sectores incluidos en el proceso, al tiempo que facilita la creación de nuevas instituciones comunitarias, y la transferencia de soberanía hacia los entes

(32) *Ibidem.* p.59

(33) León N. LINDBERG. La dinámica Política de la Integración Europea. Stanford University Press. Stanford. CA. USA. 1963. p.9

regionales. Ello sería un proceso automático conducido por los grupos económicos y la burocracia supranacional que llevaría a la eliminación de los sistemas políticos nacionales a cambio de una comunidad supranacional (34)

Ya en la década de los setenta este politólogo trata de llevar sus estudios y conclusiones, más allá del ámbito europeo, a procesos de integración internacional, o a la integración universal. Los compromisos para la resolución de conflictos son el indicador de la integración, cuando las comunidades políticas constituyen las situaciones finales, y las instituciones y sus funciones así como el entorno la condicionan existencialmente. La obra mencionada de Haas es un esbozo de una teoría ecléctica de la integración más allá del funcionalismo de Mitrany ya que aquí se redefine desde el funcionalismo sociológico y complementado con las perspectivas sistémica y organizacional, partiendo de cuatro proposiciones funcionalistas: la separación del poder y del bienestar, la división de distintas tareas gubernamentales en elementos discretos, la distinción entre lo político y lo técnico, y la pluralidad de lealtades creadas por las funciones. La proliferación de procesos de integración en la década de los setenta del siglo XX, mas allá de Europa, tales como la ALALC, el MCCA, etc. obligo a los discípulos de Haas a revisar el neofuncionalismo; de allí surgió el enriquecimiento y las nuevas aportaciones llevándolo al límite teórico y metodológico en los complejos modelos

Sin duda que el neofuncionalismo nació con la revolución científica en las relaciones internacionales, tomando de la Teoría de Grupos y los enfoques sistémicos una concepción de la política que enfatiza la interacción de los intereses de los individuos

y de los grupos. Estos serían los actores más importantes del sistema político y sustituirían al Estado-Nación como principales agentes. Orientados fundamentalmente a la contrastación de las tesis funcionalistas mediante el análisis de casos particulares de organizaciones internacionales, afirmando que la función o razón de ser de estas es siempre la integración, los principales exponentes del neofuncionalismo parten de una crítica a quienes los antecedieron en lo referente a la separación entre cuestiones técnico- socioeconómicas y cuestiones políticas, insistiendo en que ambas son parte de un todo homogéneo con continuidad y conexión inmediata.

(34) José Briceño. Óp. Cit. pp. 188-189.

Para los neofuncionalistas la integración política no ha sido la meta a alcanzar por la organización internacional ya que la misma dinámica de la sociedad internacional puso en evidencia uno de los presupuestos iniciales, el hecho de que cada agente o actor internacional es producto de su tiempo, y llevó a que los principales teóricos se vieran obligados a redefinir sus postulados, no solo del neofuncionalismo sino del mismo funcionalismo.

Al neofuncionalismo están asociados los nombres de León N. Limberg, Joseph Nye Jr., Philippe C. Schmitter, David Mutimer y Gerda Zellentin, entre otros, y ha sido tal vez el más influyente de los enfoques pluralistas de las relaciones internacionales. Para la mayoría de estos autores los sistemas políticos nacionales no son capaces de desarrollar debidamente las nuevas funciones económicas y técnicas que exigen los apresurados cambios de nuestra época, por lo que es necesario implementar acciones para satisfacer las demandas sociales recurrentes, y es aquí donde se privilegia la integración entre distintos sistemas políticos nacionales que permitan la creación de un marco institucional capaz de llevar adelante, y en forma eficiente, esas labores funcionales. Los tres últimos autores mencionados se consideran los padres de lo que se conoce como el “neofuncionalismo revisado” propuesto por Nye en los años sesenta, habida cuenta que el *spill over*, propio de esta corriente, no se hizo presente en la integración europea que, por el contrario de lo previsto, padeció de un estancamiento en el periodo 1965-1986 impidiendo la validación de estas teorías neofuncionalistas, sobre todo por ser excesivamente tecnocrático, apolítico, determinista, y lo más importante, desconocedor de las resistencias de los Estados y las lealtades nacionales. Sin duda que el neofuncionalismo desestimó la política de poder y la medida en la que los factores políticos y económicos internacionales influyen sobre la integración.

El neofuncionalismo revisado no acepta la aseveración de que la integración debía conducir a una federación política, toda vez que aunque el federalismo podría ser el *target* de algunos PIE, otros, por el contrario podrían aspirar como objetivo solamente la promoción de la interdependencia y la cooperación política. También difiere del funcionalismo primigenio el hecho que incluye a los escépticos o grupos opuestos a la integración, que al aliarse con la dirigencia política también escéptica defienden sus

propios intereses alegando amenazas del proceso integracionista, lo cual, como sostiene Nye, en vez de la inexorabilidad del avance hacia la integración, ésta puede ser frenada, o retrasada en su consolidación por los distintos actores políticos apuestos. En América Latina hemos conocido casos ejemplarizantes al respecto, la Comunidad Andina, CAN, en tiempos del gobierno chileno de Augusto Pinochet y más recientemente el gobierno de Venezuela en el mismo proceso de integración subregional.

Philippe C. Schmitter en 1970 hace una revisión al neofuncionalismo con énfasis en las consecuencias políticas a través del proceso de integración. Este profesor estadounidense de la Universidad de Chicago formula lo que Mariscal llama las “Estrategias alternativas de los actores” (35) donde parte de la causalidad fundamental del modelo neofuncionalista donde los actores, agentes o Estados miembros (unidades nacionales) establecen estrategias de acción que concluyen en la creación de instituciones de dimensión regional para alcanzar los objetivos comunitarios cuyo logro es obstaculizado por las contradicciones que el propio PIE genera. El modelo requiere aclarar la selección de la variable dependiente cuyas dimensiones son el objetivo y el nivel; el primero es la meta que conlleva los asuntos y problemas que se deberán resolver conjuntamente, y el segundo es el grado de autoridad de las instituciones regionales. El PIE es concebido como un conjunto de ciclos decisionales generados por crisis donde las autoridades nacionales y regionales revisan sus respectivas estrategias decidiendo la ampliación o la disminución de las nuevas instituciones. Estos ciclos decisionales son los que Schmitter denomina: de iniciación, de base, transformadores y trascendentes. Sostiene que los agentes pueden aumentar tanto el objetivo como el nivel del compromiso, vale decir, del desbordamiento, *spill-over*: 1) el objetivo, manteniendo sin alteración, o en la zona de indiferencia, el nivel de autoridad o efecto desparrame (*spill around*) que no es otra cosa que una combinación de síntomas de desbordamiento y regresión en la que proliferan los esfuerzos independientes en materia de coordinación regional pero sin llegar al nivel de tener que delegar la autoridad en un ente comunitario único; 2) también los agentes pueden aumentar la autonomía o capacidad de la autoridad sin que se alteren los objetivos o metas (*buildup* o concentración); 3) los agentes pueden incrementar el nivel de deliberación conjunta pero retirando a las instituciones de ciertas áreas (*retrench* o reducción); 4) pueden los agentes o actores permitir la participación de los burócratas en una amplia gama de asuntos, pero disminuyendo su capacidad decisoria real (*muddle-about* o confusión); 5) los agentes pueden retroceder en cuanto a objetivo y nivel (*spill-back*

(35) Nicolás MARISCAL, Op. Cit. p. 170

o retroceso), se trataría de una regresión mediante la cual las instancias de toma de decisiones perderían el poder que habrían adquirido para llevar adelante su actuación en los distintos sectores; 6) los agentes pueden responder a las crisis con modificaciones marginales dentro de la zona de indiferencia (*escapsutation* o enquistamiento).

Existe lo que Mariscal llama la “segunda revisión neofuncionalista”, con David Mutimer, Thomas Pedersen y Gerda Zellentin a la cabeza. David Mutimer, quien es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de York, en Ontario, Canadá, estudioso de la seguridad internacional, señala los hechos que van desde la toma de conciencia de la pérdida de competitividad de Europa, frente a Estados Unidos y Japón hasta la creación del Mercado Único Europeo MUE, planteándose la vinculación entre la unificación económica y la integración política. Cabe recordar la advertencia que hace Mutimer sobre el funcionalismo de Mitrany señalando que:

*El solapamiento terminológico es desafortunado, pero inevitable. Debería haber quedado claro ya que la teoría de Mitrany es denominada funcionalismo debido a la centralidad de las organizaciones dirigidas a la previsión de funciones. La explicación funcionalista, en contraste explica características de la vida social exclusivamente por referencia a la función que sirven. Por tanto, no es necesario que una teoría funcionalista de la integración emplee la lógica funcional. (36)*

Para Mutimer la vía correcta para analizar los posibles efectos políticos de los fenómenos, hechos y acontecimientos económicos es la teoría del neofuncionalismo ya que, revisado y corregido, elimina al automatismo de la lógica del desbordamiento o *spill-over*, por una parte, ampliando el espacio y la importancia de la voluntad política, y por la otra apuntando hacia la relevancia y eventual desborde de la legitimidad otorgada a los órganos comunitarios por la población. En el caso europeo, el AUE, cuando introduce un nuevo procedimiento de cooperación y amplía la mayoría cualificada del Consejo en 1986, ya apuntaba a un desbordamiento político a pesar de no ser el único mecanismo integrador y el proyecto de MU de 1992 vino a generar profundas dinámicas no solo para el futuro político sino que se introdujo el MU como una etapa más en los PIE, más allá del MC y sin llegar a la UEc. El MU eliminó las fronteras físicas, técnicas y fiscales que impedían avanzar en el camino de la integración europea. Así el neofuncionalismo va a resultar útil para

(36) Señalado en H.J. MICHELMANN y P. SOLDATOS, Editores. *Integración Europea. Teorías y Advertencias*. University Press of America. Lanham.1994. p.98

valorar los efectos políticos del perfeccionamiento del mercado, aunque no suficiente para, por sí solo, explicar el proceso completo hacia la integración política. (37)

Gerda Zellentin, en esta segunda revisión neofuncionalista, y sin pretender el desconocimiento de las teorías de Haas y sus seguidores, deja claro la existencia de algunas lagunas y trata de retomar los planteamientos de Mitrany de cara al presente. Esta profesora alemana de Ciencias Políticas reinterpreta la fase inicial de la cooperación y de la integración regional como unión funcional de intereses y la eventual hegemonía, el desbordamiento y el resultado. Ella rechaza el concepto de superestado federativo, la dominación supraestatal, la delegación de la soberanía y la expansión de tareas y competencias neofuncionalistas, pero aplaude la paz activa fundamentada en el compromiso de intereses y el conjunto de ámbitos de cooperación funcional. También señala que después del Tratado de Maastricht, ni la federación, ni lo que apunta a otra construcción estatal en Europa tienen sentido ya



que los federalistas y los neofuncionalistas no supieron leer adecuadamente la vinculación entre la economía y la política. La integración europea conduce a la europeización, que es una transformación del Estado nacional; pero con este Tratado se cambia la tendencia, con la ayuda del principio de subsidiariedad que a su vez permite configurar la relación entre Estados, Regiones y Comunidad, al tiempo que delimita las tareas y las competencias supranacionales de las nacionales. Está claro para Zellentin que este principio comulga con el federalismo en lo referente a la vinculación de multiplicidad y comunidad, pero cuando el federalismo enfatiza en la gobernabilidad de una comunidad organizada, la subsidiariedad privilegia la autodeterminación de las instancias subordinadas, quedando cuestionados la supranacionalidad, el proceso decisorio y hasta la finalidad de la Comunidad. Hoy día sabemos que el PIE europeo no se viene desarrollando sobre la transformación de los Estados y la recurrente sumatoria de intereses regionales y sociales, donde el principio de subsidiariedad juega un rol fundamental; no solo se han incorporado distintas velocidades al proceso sino que se han hecho posibles las llamadas “ confederaciones regionales de tareas” (38)

Al concluir este análisis del funcionalismo y sus distintas revisiones es necesario reseñar la obra de Dorette Corbey (1957-...) internacionalista y político holandesa quien en su obra señala “que en la integración secto-

(37) David, MUTTIMER. 1992 y la Integración Política de Europa. Revista de la Integración Europea. XIII. No.1. 1989.p. 100.

(38) Gerda ZELLENTIN. Investigadora de la Universidad de Wuppertal, Alemania.

rial los grupos de interés de ese sector tienden a presionar a los gobiernos para que las áreas adyacentes a las ya integradas sean excluidas del proceso, lo cual paralizaría el proceso generando una competencia de consecuencias conflictivas para los mismos Estados. A partir de allí se alega, en el neofuncionalismo dialectico, que los Estados decidirían reiniciar dicho proceso con el costo de tener que formar una suerte de coalición interestatal en contra de los grupos de presión opuestos”. (39)

Queda muy distante, a manera de conclusión, los postulados de que los altos y crecientes niveles de interdependencia, según el funcionalismo, pondrían en funcionamiento un sistema de cooperación que lleve a la integración política, si no se dan los pasos más determinantes de la integración económica. Lo cierto es que el neofuncionalismo como teoría pluralista de las relaciones internacionales se aleja de las interpretaciones realistas que consideran al Estado-Nación como el único agente del sistema internacional, haciendo énfasis en la centralidad de las instituciones supranacionales en que esa integración política sugiere un proceso donde los agentes o actores estatales ceden sus acciones políticas a un nuevo centro de acción rector.

Cabe recordar también, en este sentido, que el funcionalismo estudia la sociedad sin tener en cuenta su historia, vale decir, tal como la encuentra, intentando interpretar las articulaciones de cada elemento de la misma con los demás y formando un todo (la interconexión funcional). Su dogma es el trabajo de campo, en el que introduce una división en el trabajo antropológico, que distingue entre una etnografía, que describe

aspectos particulares de una cultura, y una etnología que mediante la observación participante crea una síntesis explicativa de los datos.

El pensamiento funcionalista, no obstante constituir sin duda una de las principales fuentes de inspiración de los estudios sobre los PIE, trasciende al mismo fenómeno integracionista constituyéndose en fuente para otras corrientes que representa una visión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales. No son pocos los estudiosos que, no obstante inspirarse en el funcionalismo, partieron de definiciones más precisas del concepto de integración, viéndolo como un proceso en el que los actores políticos de diferentes sistemas nacionales

(39) Dorette CORBEY. Miembro del Comité de Integración Europea del Consejo Asesor de Asuntos Internacionales.

se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los Estados-Nación preexistentes. Desde una lectura neofuncionalista, las enseñanzas que podemos obtener de la experiencia del proceso de integración europea, aún con sus altibajos, podemos transferirlas a procesos o esquemas en otros parajes de la geografía universal; en el caso particular que más nos atañe, el caso latinoamericano, donde hemos tenido muchas experiencias de integración, entre el fracaso y el éxito relativo están los siguientes: (40)

1. La integración regional es un proceso, no un producto.
2. La integración regional tiene que empezar en algún lugar, y lo mejor, en las circunstancias contemporáneas, es que lo haga en un área funcional de visibilidad política relativamente escasa, que pueda manejarse por separado y generar beneficios significativos para todos los participantes.
3. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad.
4. La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos.
5. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros y a partir de allí anunciar que está abierta a otras adhesiones.
6. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diversos tamaño y poder.
7. La integración regional exige liderazgo, vale decir, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado.
8. La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados, pero que puedan llegar a ser supranacionales.
9. La integración regional exige que los países miembros sean democráticos.
10. La integración regional es posible aún cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza **per** cápita.

11. La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede volverse vulnerable a fuerzas exógenas, en especial a

(40) Estudio realizado por el economista Juan Carlos Fernández S. en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de la Plata. Argentina. 2007.

las primeras etapas.

12. La integración regional, hasta consolidarse, es un consumidor de seguridad internacional, no un productor.

13. La integración regional puede padecer una institucionalización excesiva, o al menos precoz, o un déficit institucional.

14. La integración regional exige establecer acuerdos formales e informales, pero a medida que progresa, los procedimientos normativos basados en principios defendibles públicamente deben prevalecer cada vez más sobre los acuerdos improvisados, basados en la distribución momentánea del poder.

15. La integración regional requiere de una mezcla de recompensas materiales a determinados miembros, y recompensas simbólicas a la región en su conjunto, pero una vez que las transacciones se rutinizan (y, en lo posible, se incrementan), las primeras deben prevalecer sobre las segundas.

### **3.3.3. El Transaccionalismo**

El transaccionalismo, o transaccionismo, según el origen de las traducciones, representa la primera corriente del constructivismo que se desarrolló, lo mismo que el funcionalismo, en el marco de la revolución conductista de la Ciencia Política a mediados del siglo XX, aunque con amplios antecedentes históricos. Al igual que la interdependencia, el globalismo y la sociedad mundial, el transaccionalismo es una aproximación que en su análisis fue más allá de la concepción estatocentrista; todas acogieron la red de interacciones formadas por una amplia gama de actores y protagonistas de las relaciones internacionales tales como las empresas transnacionales, los organismos internacionales y las ONGs que participan en las categorías de las relaciones económicas internacionales, particularmente la cooperación y la integración económica.

Para Karl Deutsch (1912-1992)

*“el problema fundamental de la política y de las organizaciones internacionales es la creación de las condiciones gracias a las cuales son posibles y probables las relaciones pacíficas entre los Estados” (41)*

(41) Karl DEUTSCH. Comunidad Política y el Nivel Internacional. Problemas de Definición y Dimensión. New York. 1954. p. 33.

Por su parte Celestino del Arenal señala que:

*“El punto de partida de esta perspectiva es que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales, como consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones y de una vasta red de relaciones transnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas transnacionales han alcanzado tal grado de*

*intensidad y desarrollo que hoy se puede afirmar de la existencia de una sociedad mundial, no solamente interestatal. Sociedad mundial en la cual los Estados han perdido el control de una parte importante de las relaciones internacionales (42)*

El transaccionalismo parte del concepto de comunidad, o conjunto de personas que, según Deutsch, este pensador checo-estadounidense, han aprendido a comunicarse y a entenderse más allá de la simple actividad comercial, comunidades que han sustituido la guerra como instrumento para la resolución de conflictos; idea que ha trascendido las fronteras nacionales y materializada en el concepto de comunidad de seguridad o grupo que ha desarrollado las instituciones, y los procesos que aseguren el cambio pacífico entre sus miembros. Al privilegiar las relaciones entre los individuos y las comunidades, más que las élites, como hacían los neofuncionalistas, Deutsch sostiene que la integración no implica la unidad de los pueblos o gobiernos en un ente único, explícito en el federalismo, e implícito en el funcionalismo. Da los ejemplos de unidades que se han amalgamado en una gran unidad con un gobierno común como es los Estados Unidos de América, y las unidades que se han pluralizado con gobiernos separados como es el caso de Canadá. De esta manera sostiene que las condiciones para la integración son:

- la compatibilidad de valores relevantes en el proceso de toma de decisiones,
- la capacidad de las unidades políticas participantes o gobiernos para responder a las necesidades, mensajes y acciones de los otros sin violencia, y
- la capacidad de predecir mutuamente el comportamiento ajeno.

Para ello es necesaria la comunicación mutua entre agentes o participan-

(42) Celestino del ARENAL. Introducción a las Relaciones Internacionales. Editorial Tecnos. Madrid. 1994. p.310

tes a través de transacciones, tales como intercambios políticos, culturales, turísticos, comerciales, de transporte, etc. que generen interdependencia. El nivel de estas transacciones crea las condiciones para el respeto mutuo y el tratamiento similar (simpático) o capacidad para colocarse en la posición del otro; y ello genera los sentimientos de confianza y seguridad en las relaciones, amén del fin de los conflictos.

En el transaccionismo según Deutsch la *integración* es el logro dentro de un territorio de un sentido de comunidad y de instituciones o prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar en la población, durante un largo tiempo, expectativas firmes de cambios pacíficos; mientras que *sentido de comunidad* en el transaccionismo es el consenso entre los miembros de un grupo social sobre la necesidad de resolver los problemas por la vía del cambio pacífico, vale decir, la solución de los conflictos sociales sin el uso de la fuerza, sino por el uso de mecanismos institucionalizados (43). Para el transaccionalismo existen dos tipos de comunidades de seguridad; no obstante que la integración es un proceso orientado a generar comunidades de seguridad, algunas veces no se crea ese nuevo ente político y económico como resultado de la fusión de las unidades integradas. Esas dos comunidades de seguridad son las pluralistas y las amalgamadas; las primeras son aquellas donde dos o más unidades gubernamentales desarrollan un sentido de comunidad y cambio pacífico pero manteniendo su independencia jurídica; mientras la segunda son las que nacen cuando dos o más unidades independientes se fusionan

en una sola con un solo gobierno generado por la amalgamación. Deja claro que amalgamación no significa integración; se trata de conceptos que se superponen no totalmente, por lo que puede existir amalgamación sin integración y viceversa. Un ejemplo de integración sin amalgamación es la comunidad de seguridad pluralista de los países escandinavos. Una comunidad integrada y amalgamada al mismo tiempo es Estados Unidos; ni integradas ni amalgamadas, este mismo Estado-Nación y la Unión Soviética en tiempos de la guerra fría (44)

Después de la firma de los Tratados de Roma de 1957, Deutsch presenta un trabajo de investigación auspiciado por la Universidad de Princeton, donde se considera a las comunidades políticas como “grupos sociales con un proceso de comunicación política, alguna maquinaria para imponer el cumplimiento y algunos hábitos populares de cumplimiento.”

(43) Karl DEUTSCH. Op. Cit. p.23.

(44) Karl DEUTSCH. Citado por José Briceño, Óp. cit. pp 203-204.

En dicho estudio, donde precisamente señala la existencia de los dos tipos de comunidades de seguridad antes señaladas, se encuentran distintos “descubrimientos” sobre los procesos de integración, resaltando el que, tanto las comunidades de seguridad pluralista como las amalgamadas son viables ya que los PIE tienen un amplio espacio de transición que los países pueden atravesar no solo en distintas oportunidades sino en todas las direcciones en sus relaciones mutuas con la respectiva certidumbre. El mencionado estudio investigó las condiciones necesarias para la creación de las comunidades de seguridad, condiciones más numerosas y exigentes en las amalgamadas tales como: compatibilidad mutua de los principales valores; expectativas de más fuertes lazos o ganancias económicas; un modo de vida distintivo; notable incremento de las capacidades políticas y administrativas; mayor crecimiento económico, al menos en algunas unidades participantes; canales de comunicación social entre territorios y entre estratos sociales; ampliación de la elite política; movilidad de las personas; multiplicidad de las corrientes de comunicaciones y transacciones; mecanismos de compensación de los desequilibrios de los flujos de transacciones y comunicaciones; cambio suficientemente frecuente de los roles de grupo; y mutua predictibilidad del comportamiento. En el caso de las comunidades de seguridad pluralista solo se plantean tres condiciones esenciales: la compatibilidad de los grandes valores relevantes para las decisiones políticas; la sensibilidad para responder a las necesidades, mensajes y acciones de las otras unidades políticas o gobiernos participantes; y la predictibilidad del comportamiento mutuo.

En este estudio se habla de las diversas fases del PIE, que no es aquella división en comercialista, económica propiamente dicha y económica-política, sino que nos menciona una fase de despegue, otra de primeros estadios y una de extensión e institucionalización política, donde en cada una de ellas se van analizando los problemas, acontecimientos, factores y actores, vale decir, el liderazgo y las fuerzas socio-políticas, que contribuyen de manera positiva o negativa a la dinámica de la integración. La historia también ha aportado sus enseñanzas para adelantar la integración: 1) se puede esperar más de una integración desde la fortaleza que desde la debilidad; 2) la atención y cuidado de las cuestiones domésticas y la aproximación funcional. 3) la importancia del liderazgo de una coalición interclasista capaz de trabajar junta y el apoyo popular en estadios posteriores del proceso de integración; 4) la fuerza de las llamadas a favor de mejores derechos y libertades para los individuos y para los grupos, así como los llamamientos a una mayor igualdad; 5) un modo de vida distintivo y 6) la expectativa de ganancias económicas.

Evidentemente que una de las teorías de la integración que ha recibido la mayor y más variada crítica es el transaccionalismo de Karl Deutsch, sobre todo por tratarse de una teoría de amplio universo temporal y espacial que rebasa con mucho los límites de la integración política de Europa después de la segunda gran conflagración. Se le ha enfatizado la crítica por el rigor y la distintividad de los conceptos, por el significado de las transacciones para la integración, los desencadenantes, conexiones y secuencias de los elementos y fases del proceso, la dirección de la dinámica política, social y psicológica, las condiciones en que la gente de las comunidades recientemente integradas se mueven hacia la amalgamación, la adecuación de los métodos cuantitativos y la selección e interpretación de datos e índice de aceptación relativa para el estudio de la compleja realidad multidimensional de la integración. (45)

Por su parte un discípulo de Deutsch, el profesor de Estudios Internacionales de las Universidades de Yale, Columbia y Carolina del Sur, Donald J. Puchala, profundizó en el controvertido análisis transaccional de la integración con el objeto de refinarlo y aplicarlo en forma más adecuada. Ya precisábamos que la integración es un proceso a largo plazo fundamentado en el incremento de las transacciones entre las comunidades nacionales involucradas, y tales transacciones no dejan de ser contactos o tratos capaces de ser estudiados según su sustancia, cualidad, volumen, intensidad, etc. Los datos a procesar y las técnicas a utilizar estarían determinados por la naturaleza de la transacción. Como la integración regional es un proceso de fusión multidimensional, se pueden utilizar índices que señalen lo que ocurre, permitiendo construir un modelo de integración con dos fases, también distintas a las antes señaladas: una primera en que se fusionan las comunidades nacionales, vale decir, los pueblos, para convertirlas en comunidades o sociedades internacionales; y una segunda donde se concluye la fusión de los gobiernos nacionales para conformar un gobierno supranacional. En la primera fase, el analista procura las pautas de comunicación características de una comunidad internacional donde destacan los altos volúmenes de transacciones en los campos económicos, políticos, sociales y culturales, pero también las diferencias de dichos volúmenes y el ámbito de comunicación entre los miembros de la hipotética comunidad, por un lado, y entre éstos y terceros países, por el otro. En la

(45) Nicolás MARISCAL. Op. cit. p.192.

segunda fase, de la amalgamación política, se procuran canales indicativos de transacciones eminentemente políticas a los fines de la integración regional, tales como la iniciación y expansión de los canales institucionales centrales para el flujo de las transacciones políticas, la canalización de ámbitos expansivos de transacciones políticas internacionales a través de redes institucionales y la expansión cualitativa y cuantitativa de transacciones entre grupos e instituciones regionales reguladoras. (46) Consciente de que los flujos de transacciones “no causa la integración regional”, Puchala concluye en que las pautas de los flujos de transacciones descubiertas en el análisis transaccional describen adecuadamente el proceso de integración europeo. En ese sentido señala que:

*Los flujos de transacciones, cuando son manejados adecuadamente, proveen barómetros descriptivos razonablemente fiables para varios procesos sociales, económicos, y políticos, que ocurren durante la integración regional. Es de momento una cuestión abierta, si las aproximaciones transaccionales pueden llevar la investigación en integración regional más allá de la descripción y hacia la causalidad. (47)*

Con Puchala se da lo que en el lenguaje de la integración regional se conoce como “el sistema de concordancia” ya que en 1972, después de hacer críticas a las anteriores teorías sobre la integración regional concluyó en la necesidad de una nueva conceptualización que partiera de una aproximación analítica de carácter empírico. Considerando que la integración podría ser una novedad en las relaciones económicas internacionales, desconociéndose por tanto su fin, plantea la necesidad de un modelo que refleje y analice el presente, sugiriendo pensar en una integración contemporánea como una concatenación de procesos que generan y mantienen un sistema de concordancia, vale decir, un sistema internacional donde los actores consistentemente encuentran posible armonizar sus intereses, lograr compromisos en sus diferencias y obtener mutuas gratificaciones de sus interacciones. Estos sistemas de concordancia poseen un carácter altamente institucionalizado de las transacciones entre los agentes o actores a través de redes de organizaciones, por la aparición de conflictos sobre las formas de cooperación, que no sobre incompatibilidades de intereses, por negociaciones para el logro de fines colectivos y por patrones de compor-

(46) *Ibidem* pp 193-194.

(47) Donald J. PUCHALA. Transacciones Internacionales e Integración Regional. En la Revista Organización Internacional. Volumen 24.No.4. 1970. pp. 732-733.

tamientos que premian la cooperación y castigan la competencia.

Aquí resucita el pasado transaccionalista de Puchala señalando el ambiente actitudinal donde sobreviven los sistemas de concordancia, desarrollándose el pragmatismo, la percepción de la interdependencia internacional o la insuficiencia nacional, la aceptación de la legitimidad del sistema por parte de los pueblos, sin que implique necesariamente conciencia de supranacionalidad. Sin duda que Puchala facilita la ubicación en la originalidad de su maestro, distinguiendo su *teoría* de la integración, vale decir, la explicación de la unificación política internacional, de *los estudios* de integración o explicaciones más amplias del comportamiento de la cooperación internacional. Tales estudios constituyeron una alternativa al paradigma realista de la política del poder que predominó en las relaciones internacionales de la segunda postguerra.

Con todo, y no obstante las variadas y negativas críticas, el transaccionalismo de Deutsch sigue vigente, a pesar de su apocamiento por más de un cuarto del siglo. De la riqueza de sus planteamientos germinaron renovadas intuiciones sociales, psicológicas y políticas que permitieron comprender la integración europea después de la caída del muro de Berlín en 1989 y la nueva situación internacional. El concepto de comunidad de seguridad, al igual que el sentido de comunidad resurgieron, así como otras intuiciones de la concepción del proceso, y de la dinámica transaccionalista encontraron eco, más recientemente, en el neoinstitucionalismo.

### **3.3.4. El Realismo**

El realismo político surge, como una escuela de pensamiento en las relaciones internacionales, en respuesta al idealismo liberal que había dominado el pensamiento en los años treinta del siglo XX, donde se percibe al Estado como una entidad suprema. Se sitúa entre las teorías más antiguas del funcionamiento del orden internacional, cuyos antecedentes se remontan a la antigua Grecia, particularmente en la narración del historiador de ese país, Tucídides, de la Guerra del Peloponeso. Como las primeras bases intelectuales de esta concepción teórica encontramos los

planteamientos de Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes; del primero se recoge el hecho de haber separado la política de la moral y la religión, como lo refleja en *El Príncipe* y en *los Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, mientras del segundo se toma su visión del *estado de naturaleza* que es utilizado para describir las relaciones internacionales sin el *Leviatán*, sin una autoridad superior a los Estados que los regule en su interacción. Como teoría explicativa de la realidad internacional el realismo comenzó a formularse en torno a la guerra fría entre 1940 y 1950, en reacción al idealismo liberal de los años treinta.

Habiendo sido entendido como la teoría política interesada en el análisis y en la observación de los hechos políticos de la historia y de la política específicamente, se le identifica por tomar en consideración las características de la vida política de los factores de seguridad y poder inherentes a la naturaleza humana que, siguiendo los lineamientos de Maquiavelo, caracteriza como forma de actuar y concebir al mundo.

Podemos hablar de un realismo anterior al siglo XX y otro después de él, siempre partiendo de que las relaciones internacionales, como objeto del conocimiento, pueden ser estudiadas desde una óptica realista, lo que quiere decir que se aceptan y entienden a partir de ciertas reglas, leyes o principios que rigen los hechos y fenómenos internacionales sin tomar en cuenta la opinión o sentimientos de los observadores. El realismo anterior al siglo XX da cuenta del pensamiento de eruditos como Kautilya, Maquiavelo, Hobbes, Bodino, Spinoza, entre otros. En el siglo XX encontramos a Edward H. Carr, Hans J. Morgenthau, George F. Kennan, Henry Kissinger, Kenneth Waltz, Charles Kindleberger, y más recientemente Robert Gilpin, Robert Keohane, Joseph Nye, Andre Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Susan Strange.

El realismo asegura que el sistema internacional es, por antonomasia anárquico, toda vez que al no existir un gobierno superior al de los Estados, estos actúan en forma autónoma e independiente ya que no tienen autoridad superior capaz, ni de controlarlo ni de regular las relaciones entre ellos; por eso es que los distintos análisis coinciden en el perfil individualista de los Estados que integran el sistema internacional, que proviene del deseo inherente al ser humano por el poder, y como los países están compuestos de hombres que exteriorizan sus características, tenemos presente una situación que se refleja en la política internacional llegando a percibirla como una lucha recurrente e interminable entre los actores o agentes que pretenden dominar a otros y los que intentan resistir dicho dominio. Para el realismo no existe equidad en la distribución del poder dentro del sistema internacional, mientras existan potencias mundiales que someten a su influencia a los países más débiles pudiendo reducir los conflictos a través de las alianzas en contra de las posibles amenazas; todo ello dentro de la consideración realista de que los Estados, como agentes racionales, que buscan el interés nacional por encima del interés colectivo, hacen que la cooperación interestatal no sea fácil de darse, particularmente por la desconfianza mutua. Al señalar que el Estado soberano es el único actor importante en las relaciones internacionales, dándole primacía al Estado considerado unitario, se está diciendo que, a los efectos de tales relaciones, no se toman en cuenta ni los regímenes políticos, ni las empresas transnacionales, ni las ONG, ni las instituciones; de esta manera los realistas consideran débil o nula la influencia de los organismos multilaterales. Como actor racional, por su parte, los Estados pretenden maximizar su posición frente a los demás en el marco de una relación costo-beneficio, generalmente bajo la figura de la acumulación de recursos que eleven tanto el poder militar como el económico.



Para el realismo, todo intento por maximizar el poder lleva implícito un balance entre los actores, lo cual conduce a la estabilidad del sistema internacional.

Volviendo a los antecedentes más remotos del realismo cabe señalar que Kautilya (siglo IV a.C) es conocido con los nombres de Vishnugupta y Chanakya como el autor de la Arthashastra, una celeberrima obra de la India antigua sobre el sistema de gobierno. Su vida está envuelta entre leyendas y mitos; entre no poca incertidumbre al respecto se sabe que fue consejero de Chandragupta Maurya, y más que eso, el cerebro de la revolución dinástica que este llevo adelante. Lo cierto es que Kautilya fue una figura histórica responsable de la compilación de un gran trabajo sobre política y a través de ello ejerció una profunda influencia en el desarrollo de las ideas políticas de la India tradicional. Si bien el Arthashastra no era una obra de filosofía política, sí constituía una especie de manual de instrucción sobre la administración de un Estado. Por ello se tiene a Kautilya como un minucioso realista político ya que ve a ese Estado como un organismo de siete extremidades que crece durante la guerra y cuyo propósito es destruir a sus enemigos para extender el territorio bajo su control. Por ser una obra que trata sobre la administración gubernamental, la guerra, la estructura burocrática, el rey, no son pocos los que lo comparan con El Príncipe de Maquiavelo, sobre todo porque ambos comparten puntos de vista filosóficos y prácticos comunes. En su espíritu de *realpolitik* esta obra, cuyo texto original, en sánscrito, fue descubierto en la India en 1904 no solo revela un aspecto sorprendente de la civilización indiana, sino que abre nuevas perspectivas a la teoría y la práctica de la política.

A Kautilya se le considera cercano a Aristóteles, tanto en la época como en objetivo en sus estudios de la política, vale decir, la obtención del poder; sin embargo, como antes señalábamos, es con Maquiavelo, el autor occidental con quien más se le relaciona, aunque tienen una deferencia que los separa como la relación entre la moral y la política, esencial para Kautilya y sin importancia para Maquiavelo; precisamente para el indiano la separación entre política y moral es inimaginable y el poder político solo obtiene legitimidad cuando promueve la felicidad humana y enriquece la vida, mientras para el italiano moral y poder son mutuamente excluyentes.

Se considera a Kautilya como un realista temprano, dada la metodología que emplea para la determinación de principios y reglas gubernamentales, donde aplica el método empírico que incluye la observación, el análisis y la deducción. Adelantándose diecinueve siglos a Maquiavelo complementa sus observaciones recurriendo frecuentemente a la historia para justificar sus argumentaciones. Por su parte, Nicolás Maquiavelo (Niccoló di Bernardo dei Machiavelli, 1469-1527) filosofo político florentino, aunque no fué el primer político realista importante, si fue el primer gran realista de la tradición occidental. Muchos aseguran que como la emprendió contra la confusión entre la política y la moral de medievo en plena supremacía de la Iglesia donde la identificación era total, Maquiavelo la emprendió contra el idealismo de los considerados padres del catolicismo, San Agustín, Santo Tomás y los escolásticos.

Edward H. Carr (1892-1982) historiador británico, y teórico de las relaciones internacionales, sostiene que en la obra de Maquiavelo están contenidos los supuestos básicos del realismo y que constituyen las tres piedras angulares del mismo.

*“-la ley de causa-efecto en la historia, lo que puede ser comprendido racionalmente pero en ningún caso dirigido por la imaginación,  
-que la teoría no crea la política, como afirman los utópicos, sino que la práctica origina la teoría, y  
-la política no es función de la ética sino que la ética es función de la política”*  
(48)

(48) Edward H. CARR. La Crisis de los veinte años (1919-1939). Una Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales. Hasper y Row. Londres. 1964.p. 65.

De allí es donde Maquiavelo deduce que la moralidad es producto del poder. Para este historiador británico, feroz oponente del empirismo dentro de la historiografía, Jean Bodino, Baruch Spinoza y Thomas Hobbes fueron auténticos realistas. Jean Bodino (1529-1596) destacado intelectual francés, dió grandes aportes a la teoría del Estado particularmente a través del concepto de soberanía, de mucha importancia para la modernidad. Su pensamiento está proyectado en dos direcciones, una política y otra económica. En lo político escribe sobre las guerras religiosas, entre calvinistas y católicos en la Francia del siglo XVI y sostiene que el Estado no debe estar determinado por la Iglesia; el poder político debería ser resultado de un pacto donde, concretado éste, la persona que ejerza la autoridad deberá tener todo el poder y ha de ser obedecida por todos, concluyendo en que en base a donde se concentra la soberanía existen distintas formas de gobierno: la democracia, la aristocracia y la monarquía; en la primera el pueblo como cuerpo posee el poder soberano; en la segunda la soberanía es poseída por una parte menor de dicho cuerpo; y en la tercera la soberanía se concentra en una sola persona. En lo económico, se le atribuye la primera exposición de una teoría cuantitativa del dinero; en el sexto de “Los seis libros de la Republica” expone los principios económicos mercantilistas, donde aboga por la creación de limitaciones a la salida de materias primas y la importación de manufacturas no imprescindibles; sin embargo Bodino defiende el Comercio Internacional pero contrario al planteamiento de Adam Smith, David Ricardo y sus seguidores con las teorías puras de las ventajas absolutas y comparativas, sostiene que se trata de una relación suma-cero.

Baruch Spinoza (1588-1679) filósofo neerlandés de origen sefardí portugués, es considerado uno de los grandes racionalistas de la filosofía del siglo XVII, con Leibniz y Descartes. Su pensamiento político es considerado el precursor de Rousseau, y en parte sigue a Hobbes; reivindica la democracia más amplia posible, lo cual se contradice al sostener la inferioridad de la mujer. De acuerdo a su visión, el fin del Estado es hacer a todos los hombres libres, lo que significa que el hombre ha de dejar de ser un autómatas.

Thomas Hobbes (1588-1679) es un filósofo inglés que a través de su principal obra, Leviatan, ha colaborado en el desarrollo de la filosofía política occidental, ya que en la misma se señala formalmente el paso de la doctrina del derecho natural a la teoría del derecho como contrato social. El origen del Estado es el pacto que realizan todos los hombres entre sí, subordinándose desde ese momento a un gobernante que procura el bien de sus súbditos.

De estos tres pensadores el más utilizado por quienes han fundamentado el realismo en las relaciones internacionales es precisamente Hobbes, no obstante que su condición de realista ha sido puesta en duda; se le considera realista en el sentido en que, su planteamiento del estado de naturaleza como un caos que precede el establecimiento de la sociedad civil, acentúa los rasgos negativos y pesimistas del hombre antes de que se organice socialmente bajo la ley; casualmente estos son los

rasgos que dan lugar al Estado donde prevalecen la fuerza, la violencia y el egoísmo. “Precisamente quienes han acudido a Hobbes para reforzar sus estudios internacionales han recurrido a esa descripción del estado de naturaleza para considerar la escena internacional como un espacio a medio regular en el que, por lo general prevalece el desorden y a anarquía” (49) Al igual que Maquiavelo, Hobbes considera el poder como el elemento crucial en la conducta humana, toda vez que el hombre posee un apetito permanente de poder que culmina con la muerte; consideraba que el poder debía apoyarse en la fuerza y al igual que Maquiavelo, en un rasgo realista, es pesimista respecto al hombre, lo cual lo ubica en una posición estática. Mientras el Iluminismo de los siglos XVIII y XIX impregna tanto al idealismo como al realismo con la idea de progreso, justamente, idea que con el principio de causación, la racionalidad aplicada a la historia y la interpretación económica de la misma se dieron en una rama del realismo internacional, la Economía Política Internacional, que irrumpió con fortaleza en el siglo XX. (50)

En cuanto al realismo contemporáneo, derivado del antiidealismo, son considerados Edward H. Carr y Hans Morgenthau sus representantes clásicos.

Hans Joachim Morgenthau (1904-1980), politólogo alemán, teórico de las relaciones internacionales; su obra es el epítome del paradigma realista. En 1943 ingresa como profesor de la Universidad de Chicago al frente del Departamento de Ciencias Políticas, enfrentándose a Harold D. Laswell y a Abraham Kaplan auténticas autoridades del conductivismo. Igualmente se enfrenta al idealismo de Quincy Wright y su dominio sobre los estudios de las organizaciones internacionales. Morgenthau propuso el estudio de la Política Internacional como disciplina académica distinta de la historia reciente, pero es en la aproximación teórica que él mismo denomina *realismo político* donde encontramos su máxima contribución

(49) Eduardo ORTIZ. El Estudio de las Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica. Chile S.A. Santiago de Chile. 2004. p. 105.

(50) *Ibidem* p.107

a la construcción del paradigma realista en el estudio de las relaciones internacionales. En su principal obra “Política entre las Naciones” formuló los seis principios del realismo político:

**“Primer Principio. La política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas arraigadas en la naturaleza humana, que es invariable; por lo tanto es posible desarrollar una teoría racional que refleje estas leyes objetivas.**

El realismo político sostiene que la política y la sociedad en general, están gobernadas por leyes objetivas que encuentran sus raíces en la naturaleza humana. La objetividad de las leyes de la política debe defender la posibilidad de desarrollar una teoría racional que refleje, aunque sea de modo imperfecto y unilateral, esas leyes objetivas. Distinguir la política entre verdad y opinión. Una teoría debe someterse a la doble prueba de la razón y de la experiencia. Para el realismo político, la teoría consiste en contar los hechos y darles sentido a través de la razón. El examen de los hechos no es suficiente para dar sentido a la materia prima que son los hechos en política exterior, situarse en el papel de un estadista. La comprobación de esta hipótesis racional, confrontada con los hechos de la política internacional.

**Segundo principio. El rasgo principal del realismo político es el concepto de interés, definido en términos de poder que infunde un orden racional al objeto de la política, y de ese modo hace posible la comprensión teórica de la política. El realismo político hace hincapié en lo racional, lo objetivo y lo no emocional.**

Concepto de interés definido en términos de poder, como principal indicador para encontrar el camino a través de la política internacional. Interés definido en términos de poder, es el vínculo entre la razón que intenta comprender la política, los hechos que deben ser comprendidos y la política situada como esfera independiente de acción y comprensión al margen de otras esferas tales como la economía, ética, estética o la religión. El concepto de interés definido en términos de poder impone disciplina intelectual al observador, infunde orden racional en la materia de la política y, de este modo, hace posible la comprensión teórica de la política. En cuanto al actor, le denota de disciplina racional para la acción y crea continuidad en la política exterior. Una teoría realista de la política internacional nos libera de dos mentiras comunes, la primera sobre las consideraciones de la motivación y la segunda como la consideración de las preferencias ideológicas. El realismo político no exige ni excusa la indiferencia con respecto a los ideales políticos y a los principios morales, pero exige de hecho una clara distinción entre lo deseable y lo posible, entre lo que es deseable en cualquier lugar y momento y lo que es posible en circunstancias concretas de lugar y tiempo.

**Tercer principio. El realismo asume que el interés definido como poder es una categoría objetiva universalmente válida, pero no con una definición fijada de una vez y para siempre. El poder es el control del hombre sobre el hombre.**

El realismo considera que su concepto clave de interés definido en términos de poder es una categoría objetiva con validez universal, pero no lo dota de un significado establecido de una vez para siempre. La idea de interés es de hecho la esencia de la política y no se ve afectada por las circunstancias de tiempo y lugar. El tipo de poder que determina la acción política en un periodo concreto de la historia depende del contexto político y cultural en el cual se elabora la política exterior. Concepto de poder contenido y uso determinados por el medio cultural y político, puede afirmarse del carácter general de las relaciones internacionales también es válido para el Estado-Nación, como punto de referencia último de la política exterior contemporánea. En tanto que el realista cree que el interés es un estándar permanente para juzgar y dirigir la política exterior, el vínculo actual entre interés y Estado-Nación es un producto de la historia y, en consecuencia, está destinado a desaparecer en el curso de la misma.

**Cuarto principio. El realismo político es consciente del significado moral de la acción política. Es también consiente de la tensión entre el control moral y las exigencias de la acción política eficaz. Por lo tanto, el realismo no es inmoral, sino que el objeto de estudio no es moral.**

Esta consiente del significado moral de la acción política. También es consciente de la inevitable tensión entre el imperativo moral y las exigencias de la acción política acertada. Los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los estados en su formación universal abstracta, sino que deben ser filtrados a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar. No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin la consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. Así, el realismo piensa que la prudencia, es la suprema virtud en la política. La ética en abstracto juzga la acción por su concordancia con la de moral, la ética política juzga la acción por sus consecuencias políticas.

**Quinto principio. El realismo político se rehúsa a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con las leyes que gobiernan el universo. Es el concepto de interés definido en términos de poder lo que nos salva de los excesos morales y la torpeza política.**

El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación concreta con leyes morales que gobiernan el universo. De la misma manera que distingue entre la verdad y opinión, distingue entre la verdad e idolatría. Es exactamente el concepto de interés definido en términos de poder el que nos salva tanto de los excesos morales como de la locura política. Todas las naciones como entidades políticas que persiguen sus respectivos intereses definidos en términos de poder, son capaces de hacerle justicias, tanto juzgándolas como si fuera la nación de uno o también perseguir políticas que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven las nuestras. La moderación en política no puede por menos que reflejar el juicio moral.

**Sexto principio. El realismo político sostiene la autonomía de la esfera política. Se pregunta: ¿cómo afectara esta política el poder de la nación? El realismo político está basado en una concepción pluralista de la naturaleza humana. Un hombre pura y exclusivamente político no sería más que una bestia, pues carecería por completo de límites morales. Sin embargo, para desarrollar una teoría autónoma del comportamiento político, el “hombre político” debe abstenerse de los demás aspectos de la naturaleza humana.**

El realismo fue el paradigma de las relaciones internacionales de Guerra Fría, donde los autores más destacados, particularmente los estadounidenses, se ubicaron en ésta perspectiva. La confrontación denominada este-oeste, de dos sistemas políticos, estaba reflejada en una disputa por la imposición de modelos económicos y sociales antagónicos.(51)

George F. Kennan (1904-2005) politólogo e historiador estadounidense, de la Universidad de Princeton, conocido como “el padre de la contención” fue una figura clave en el surgimiento de la Guerra Fría, que

(51) Hans J. MORGENTHAU. Política entre las Naciones. La Lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Argentina. 1986. pp.12 a 26)

fundamentó su teoría de las relaciones internacionales en fuentes históricas de los siglos XVIII y XIX, particularmente reflexionando sobre el contexto histórico de la diplomacia norteamericana desde la Revolución hasta mediados del siglo XIX y desde entonces hasta su muerte. El contenido fundamental de la política exterior de los EE.UU fue la **seguridad nacional** que según Kennan, la acompañó un período en que se pretendió proyectar hacia el resto del mundo los logros obtenidos internamente, como consecuencia de una estructura legal y un marco político adecuados, pero ello constituyó un grave error. El gran mérito de Kennan fue distinguir entre las conductas de los individuos y su regulación por principios morales y la conducta de los Estados que no pueden ser gobernados por los mismos; para él, en las relaciones internacionales no se puede aceptar que una nación considere sus propios propósitos como morales, y a los de su oponentes lo contrario, vale decir inmorales, toda vez que ello generaría inevitablemente la prosecución de unos objetivos nacionales ilimitados y su consecuencia inexorable, la guerra total para imponer la rendición incondicional de los oponentes una vez derrotados. (52)

El realismo de Kennan se expresa en su creencia en que la naturaleza humana es egoísta, obstinada e irracional, por lo que conduce a la violencia; por lo que los gobernantes no representan las aspiraciones de los pueblos, sino que constituyen, como mucho, la expresión de voluntad de una parte de ellos, tal vez por eso es que el concepto de opinión pública no tiene la misma connotación en política doméstica y en política internacional; y las relaciones internacionales se dan entre gobiernos y no entre pueblos, siendo su naturaleza competitiva y conflictiva, igualmente, como no existen relaciones sin complicaciones entre los individuos en el plano interno, tampoco la hay entre Estados soberanos que no esté precedida por el antagonismo y la competencia. (53)

Cuando se observa en los acontecimientos y problemas entre los Estados de hoy día y la incapacidad de organismos multilaterales para enfrentarlos y solucionarlos, recordamos de Kennan el escepticismo con respecto al papel de la ONU y los problemas entre Este y Oeste en plena etapa de la guerra fría. Ello nos lleva a aceptar que Kennan, como la mayoría de quienes profesan el realismo en las relaciones internacionales, fundamenta sus ideas en consideraciones geopolíticas,

(52) George F. KENNAN. AL fin de un siglo. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1998.p.201.

(53) Citado por Eduardo Ortiz. Óp. cit. p.117

tales como el poder industrial, el acceso a las materias primas y recursos humanos capacitados, no sin reconocer los obstáculos para el dimensionamiento del poder militar de un Estado.

Su realismo no estuvo exento de críticas y oposiciones, particularmente del mundo subdesarrollado, puesto que en no pocas oportunidades despreció la importancia de enfrentar a la URSS dondequiera que se convirtiera en amenaza apoyando a los llamados movimientos de la liberación nacional; la consecuencia de esto es que Estados Unidos debía, según él, desentenderse del tercer mundo ya que “los

problemas eran tan grandes en relación con los recursos limitados de que disponía, que todo empeño en el sentido de cambiar la situación de esos países era inútil”. (54)

No obstante enfatizar sobre la concentración de esfuerzos de su país natal en Europa, su realismo estuvo presente en la defensa de una política exterior orientada a la preservación de la independencia política y la seguridad militar, sin el envío de las tropas norteamericanas, de Europa Occidental, Japón e Israel.

Henry Alfred Kissinger (1923- ) es un político germano-estadounidense de origen judío, quien llevó las riendas de un proceder internacional fuerte pero negociador, siendo el artífice de la llamada “política de distensión con la URSS y la China comunista”. El realismo de Kissinger no ha sido valorado en su justa dimensión, sobre todo si consideramos que durante los mandatos presidenciales de Richard Nixon y Gerald Ford fue el Secretario de Estado que jugó un papel preponderante en la política exterior norteamericana, que permitió solventar con éxito la Guerra de Vietnam y la Guerra del Yom Kippur, con una nueva visión de colocar como último recurso la intervención militar.

Ningún análisis sobre la desaparición de la Unión Soviética y el viraje de la economía China puede excluir la influencia y los primeros pasos iniciados por Kissinger. Por lo que se acusa a Kennan, dada su posición respecto a la política norteamericana hacia el tercer mundo, se le endosa a Kissinger en relación a América Latina, donde aún persiste una controversia sobre su figura, particularmente por los acontecimientos en la década de los setenta en la región. No obstante, la figura de este pro-

(54) Eduardo ORTIZ.. Óp. cit. p.118

fesor de las Universidades de Harvard y Georgetown se agiganta al paso en que la China incursiona en la economía de mercado y el comunismo soviético no encuentra asidero ni siquiera en su mismo territorio.

El realismo de Kissinger está fundamentado en un amplio estudio de la historia, destacando las relaciones internacionales entre el Congreso de Viena y la Primera Guerra Mundial, y donde sus principales preocupaciones se centran en relación al poder y su empleo por el liderazgo político, el impacto de las estructuras políticas internas en la política exterior, las relaciones entre la diplomacia y las políticas militares y la naturaleza estable o revolucionaria de los distintos sistemas internacionales (55)

Para Kissinger la política exterior de un Estado no debe ser ideologizada, coincidiendo en ello con Morgenthau, toda vez que tal ideologización además de contribuir al desarrollo de objetivos nacionales ilimitados, también genera el desarrollo de Estados cuyo objetivo es derrocar al sistema internacional existente. Considera que la paz solo puede lograrse en el marco de un sistema internacional estable,

precisamente donde reine una legitimidad generalmente aceptada y que ninguno de sus miembros pretenda desafiar o cambiar. Las circunstancias que le tocó vivir a Kissinger, bien como Consejero de Seguridad Nacional o como Secretario de Estado, lo llevó a entender lo poco probable de este planteamiento, por lo que debió actuar enfrentando tales situaciones con realismo y admitiendo la inevitabilidad de las controversias y conflictos; de allí el empleo de prácticas realistas más rigurosas, muchas de ellas tenidas como paradigmáticas en las relaciones internacionales. Sin duda que detrás de las críticas y más allá de los logros de la administración Nixon-Kissinger en política exterior, considerados grandes éxitos, está el reconocimiento mundial como un verdadero administrador de la *real politik*.

Su posición es considerada realista, porque siempre evitó los polos tradicionales de la política exterior norteamericana, vale decir, la oscilación entre la integridad moral y el aislamiento, entre la responsabilidad moral y la intervención; siempre buscó un equilibrio básico entre los superpoderes al que debían unirse la suerte de los actores secundarios o menores, todo ello traducido en un mundo de cooperación entre estos superpoderes a los fines de lograr la seguridad y

(55) Henry KISSINGER. La Diplomacia. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1995. p.207

la estabilidad del centro, sin muchas consideraciones hacia la periferia. Kenneth Neal Waltz (1924- ...) es un economista y politólogo estadounidense a quien se le considera como uno de los padres del neorrealismo, o realismo estructural en la teoría de las relaciones internacionales. Como defensor de la independencia de esta disciplina define un espacio exclusivo para el especialista. Estudiando el origen de la guerra, se la atribuye tanto a la *naturaleza humana* como al tipo de régimen de los Estados y a las características del *sistema internacional*. Desde una óptica realista, este académico de las Universidades de Berkeley y Columbia desdeñó a la naturaleza humana toda vez que su análisis llevaría más a una discusión filosófica y no a una observación empírica; cuando analizó los regímenes de los Estados, por el contrario, encontró la búsqueda de causas estructurales en la conducta internacional de los mismos ya que la observación señaló que diferentes Estados colocados en situaciones similares de poder tienden a actuar de igual forma; cuando analiza la concepción de estructura y en la organización de las mismas, en sistemas anárquicos o jerárquicos, concluye en que el sistema internacional es incuestionablemente anárquico y donde el estado natural de los Estados-Nación es el de la guerra, no permanente sino en el sentido de que si cada Estado puede decidir unilateralmente cuando usar el poder militar, significa que la conflagración puede estallar en cualquier momento (56)

Partiendo de que “entre los hombres, al igual que entre los Estados, la anarquía o ausencia de gobierno está asociada a la violencia”, Waltz desarrolló una teoría “clásica” de la balanza de poder, donde plantea que aunque los Estados pueden desear muchas cosas diferentes, la fundamental es sobrevivir, por lo que tales



Estados viven dentro un sistema anárquico donde cada uno busca su propia seguridad, lo que indica que el mejor mecanismo de sobrevivencia es precisamente la balanza de poder. Para Waltz:

*“Una teoría de equilibrio del poder adecuadamente enunciada comienza por establecer presupuestos acerca de los Estados: son actores unitarios que, como mínimo, procuran su autopreservación y, como máximo, tienden al dominio universal [...] A los presupuestos de la teoría agregamos, entonces, la condición necesaria para su funcionamiento que dos o más Estados coexistan dentro de un sistema de autoayuda, sin ningún agente superior que pueda venir en auxilio de los Estados que se debiliten, ni pueda negar a ninguno de ellos la utilización de los*

(56) Kenneth N. Waltz. Teoría de la Política Internacional. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988. p. 151.

*instrumentos que creen serán útiles a sus propósitos. La teoría, entonces, se construye a partir de las supuestas motivaciones de los Estados y las acciones que les corresponden. Describe las limitaciones que surgen del sistema que estas acciones producen, e indica los resultados esperables; es decir la formación de equilibrios de poder (57)*

Lo que hace distinto al neorrealismo de Waltz del realismo clásico que lo precedió es su metodología y su adhesión al rigor científico, toda vez que su originalidad la encontramos en la utilización del modelo de la ciencia económica, como una referencia para organizar la explicación teórica de las relaciones internacionales. Recurre al procedimiento de la falseación para verificar la capacidad de sostenibilidad de los modelos elaborados.

Para Waltz la teoría del equilibrio del poder es una microteoría similar al sentido de equilibrio en la economía donde el sistema, de igual forma que un mercado en economía, se forma por las acciones e interacciones de sus unidades y los presupuestos de esa conducta generan la teoría.

Si llevamos el pensamiento en relación a la acción de los agentes económicos al campo de las relaciones internacionales ello se traduciría en un manejo de la situación de anarquía por los actores internacionales hasta que se logre el punto de equilibrio. Como quiera que esta teoría es fundamentalmente individualista, no holística, como lo es la estructuralista-funcionalista, es necesario ubicar a Waltz en el realismo-sistémico y no en el realismo-estructuralista, y de donde se deduce que la contribución más importante del neorrealismo es el uso sistemático de la economía como modelo de explicación de las relaciones internacionales, lo cual significa el empleo de una teoría del mercado y el modelo del actor racional que se utiliza en la teoría de los juegos, vinculada al análisis conductivista de las relaciones internacionales donde la premisa es la existencia de tales actores racionales en búsqueda del máximo beneficio; a lo que hay que agregar la preferencia por la búsqueda racional de la seguridad por parte de los actores y no precisamente del poder como tal.

Evidentemente, en el campo de las relaciones económicas óptica realista encuentra su “espacio”, ya que si es cierto que el pensamiento económico ha impulsado la acción de los más relevantes actores internacionales, como son los Estados, las empresas transnacionales, las ONG., etc., desde que fueron formulados los primeros enfoques científico de los fenómenos económicos, su examen pretende ajustarse

(57) *Ibidem.* p.174.

estrictamente a la información real a través de una percepción también estricta de los antecedentes, tal como son observados...

De acuerdo a la óptica realista, mientras los Estados, en lo político, luchaban por obtener, incrementar y conservar el poder, en lo económico lo hacían por el mismo objetivo, pero referidos estos a la ganancia y el interés, sea en forma directa o indirecta por interpuestos actores. El siglo XX ha sido testigo de muchos esfuerzos, exitosos o no, para minimizar la anarquía a través de acuerdos entre naciones, grupos de naciones o la humanidad en su totalidad, de donde surgieron instituciones para prevenir las crisis que originan los fenómenos y acontecimientos económicos, así encontramos que:

*Los optimistas, entre ellos Adam Smith, John Stuart Mill y Richard Cobden, quienes consideraban al libre comercio como la mayor garantía de la paz. El libre comercio crearía la división del trabajo basada en la especialización, en una economía internacional en la que las naciones serían tan interdependientes como para hacer naturalmente imposible el recurso de la guerra...Los pesimistas, entre ellos Marx, Hobson, Lenin, Bujarin, Hilferding y Luxemburgo, consideraban el libre comercio, basado en la competencia económica, por contraste, el principal agente determinante del conflicto internacional. (58)*

No son pocos los autores que, desde distintas posiciones intelectuales, han pretendido explicar el funcionamiento de la política económica internacional, precisamente en un mundo donde rige la realidad del mercado. Sobresalen los nombres de Charles Kindleberger (1910-2003), Robert Gilpin ( 1938- ) Robert Keohane (1941- ) y Joseph Nye (1937- ) quienes enmarcaron sus análisis en la llamada Teoría de la Estabilidad Hegemónica, donde se establece que la presencia de un poder superior es condición necesaria para el establecimiento de una Economía Política Internacional liberal y donde ese Estado hegemónico actúa en el plano internacional como guardián correspondiente al gobierno en el caso del orden liberal interno. Los dos primeros sostienen que la economía internacional liberal tiene como objetivo el logro del bien público y donde el Estado hegemónico debe cumplir las siguientes tareas para ejercer el liderazgo económico:

- estabilizar las relaciones monetarias, a través de la manipulación de las tasas de redescuento, operaciones de mercado abierto, el encaje legal y la seguridad de liquidez proporcionada durante las

(58) *Ibidem* p. 186.

- crisis internacionales;
- estabilizar el comercio mundial;
- a través de la ayuda externa distribuir el capital para mantener el orden liberal, y
- poseer la capacidad de sancionar a los que abusan del sistema.

Por su parte Keohane y Nye Jr., rechazando la teoría de la estabilidad hegemónica, razonan en el marco de una economía internacional de mercado; consideran que la hegemonía puede ser suplantada por la cooperación que se puede lograr mediante el funcionamiento de regímenes de relaciones internacionales donde se regula la distribución del poder entre los Estados. Ambos se inclinan hacia una perspectiva realista del funcionamiento de la economía internacional que combina liberalismo, institucionalismo, cooperación y, por supuesto, estabilidad.

En lo referente al realismo en las relaciones económicas internacionales desde la óptica pesimista de la explotación y la dominación que conllevan al conflicto, cabe señalar a las teorías del Imperialismo que hoy en día han originado otras teorías como la dependencia, mantenida en boga en América Latina entre el final del siglo XIX y principio del XX, con un impulso hacia la mitad de este último, pero en esta ocasión considerado el imperialismo como un fenómeno económico que se expresaba en la actuación de distintos actores, no precisamente Estados, en el campo internacional; se trata de fuerzas privadas que basados en sus conexiones con el estamento político, particularmente el externo y el militar, se aprovechaban o manipulaban en su provecho. El imperialismo siempre fue analizado como una acción de dominación de un Estado sobre otras naciones y su territorios con el uso del poder y las fuerzas de las armas; de esta manera fue conocido el imperialismo en la antigüedad, por ello resulta curioso que, como explicación de las relaciones internacionales, la teoría del imperialismo fue expuesta en sus planteamientos fundamentales por el economista británico John Hobson (1858-1940) graduado en la Universidad de Oxford y con marcadas influencias de John Stuart Mill en lo relacionado con el liberalismo, y de Herbert Spencer con las ciencias de la sociedad. Sostenía que el Imperialismo es el resultado de los desajustes en el sistema capitalista que enfrenta los fenómenos de la sobreproducción y del subconsumo, vale decir, los que tienen mucho que vender y los que no tienen nada para comprar. Aunque no ignoró los factores determinantes en el imperialismo como las fuerzas políticas, militares, psicológicas y religiosas, siempre privilegió al factor financiero como factor fundamental. Consideró que el capitalismo de finales del siglo XIX era una política irracional y perjudicial para los intereses nacionales en su totalidad, no obstante otorgar ventajas a ciertos grupos tales como los intereses bursátiles, armadores, exportadores, especuladores, etc. De esto último se desprende la atención que le prestó Rosa de Luxemburgo (1870-1919) quien sostenía que “el imperialismo es la expresión política del proceso de acumulación del capital en su lucha por conquistar los medios no capitalistas que no se hallen todavía agotados. Geográficamente estos medios abarcan, aun hoy, los más amplios territorios de la tierra” (59); mientras Rudolf Hilferding (1877-1941) creía que la exportación de capitales era producto del sistema monopolístico y la creación de carteles que impedían las inversiones extranjeras.

Sin duda que la teoría más conocida del imperialismo en nuestros días es la de Vladimir I. Lenin (1870-1924) no obstante que su pensamiento se le atribuye a

Hobson, a Hilferding y a Nikolai Bujarin. Para Lenin el imperialismo o su equivalente, el capitalismo monopólico, deviene de cuatro fuentes principales: la concentración de la producción en conglomerados, carteles, sindicatos y trust; la lucha competitiva por las fuentes de materias primas; el desarrollo de oligarquías bancarias y; la transformación de la política colonial en lucha por controlar las esferas de interés económico donde las naciones más poderosas explotan a las débiles. En ese sentido señala que:

*“...conviene dar una definición del imperialismo que contenga los cinco rasgos fundamentales siguientes: 1) la concentración de la producción y el capital llegada hasta un grado tan elevado de desarrollo que ha creado los monopolios, los cuales desempeñan un papel decisivo en la vida económica. 2) la fusión del capital bancario con el industrial y la creación sobre la base de éste capital financiero, de la oligarquía financiera. 3) la exportación de capitales, a diferencia de la exportación de mercancías, adquieren una importancia capitalmente grande. 4) la formación de asociaciones internacionales monopolistas de capitalistas, las cuales se reparten el mundo, y. 5) la repartición territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes”.* (60)

Hoy por hoy las discusiones sobre el capitalismo siguen ocupando tiempo y espacio en el debate político y académico, aunque ya no tanto como en la época de la guerra fría. No existen dudas acerca de que la validez de las explicaciones fundamentalmente económicas para los

(59) Rosa LUXEMBURGO. La Acumulación de Capital. Editorial Grijalbo. México, D.F. 1967. p. 67

(60) Vladimir L. LENIN. El Imperialismo fase superior del capitalismo. Editorial Progreso. Moscu. 1966. p.36

fenómenos relevantes que se producen en las relaciones internacionales, como la dominación y la guerra, son importantes pero insuficientes; hasta los más escépticos aceptan que la teoría del imperialismo económico ayudó a una mejor comprensión del concepto desde una perspectiva realista.

Desde la perspectiva pesimista, y comenzando de la matriz de la economía internacional, el perfeccionamiento de las relaciones internacionales se expresó a través de los teóricos de la dependencia. Esta señala que ciertas formaciones sociales internas a los Estados obedecen a la forma en que se integran en la economía capitalista mundial o en la división internacional del trabajo. La teoría de la dependencia apareció en los círculos académicos de América Latina en la década de los setenta de la mano de dos escuelas, la del *desarrollo del subdesarrollo* y la del *desarrollo dependiente*; la primera sostenida por Andre Gunder Frank (1929-2005) e Immanuel Wallerstein (1930- ) y la segunda por Fernando Henrique Cardoso (1931- ) y Enzo Faletto (1935-2003). Para el desarrollo del subdesarrollo los Estados de la periferia se hicieron capitalistas desde el mismo inicio de la expansión colonial, ya que el capitalismo es una secuencia de extracción de excedentes donde la ganancia generada en cada fase, partiendo de las relaciones de clases domesticas de la periferia, es drenada progresivamente hacia el centro. Ello indica que el sector subdesarrollado está enlazado y en cierta forma es una parte integral y necesaria del sector desarrollado; este planteamiento de la dicotomía desarrollo-subdesarrollo en la escena internacional no se basa en la incapacidad de las partes no prósperas en superar tal situación, sino en la existencia misma de las partes desarrolladas que lo son debido a la existencia de otras en el subdesarrollo. Esto que parece un juego de palabras tienen una fundamentación teórica bastante seria, independientemente de que se puede estar, o no, de acuerdo con la misma. En ese sentido la escuela del

desarrollo dependiente defiende la idea de la existencia de una interrelación entre las fuerzas domésticas y externas en lo que atañe al funcionamiento de los países menos desarrollados, interrelación que no es ni mecánica ni determinista. Cardozo defiende la tesis de la acumulación capitalista, que en las economías dependientes no completa su ciclo. No han faltado las críticas

a la teoría económica de la dependencia, destacando aquellas que exigen poner énfasis en los aspectos políticos del problema, lo que quiere decir que la dependencia no radica fundamentalmente en la lógica del desarrollo capitalista sino en los factores políticos relacionados con el ejercicio del poder internacional; no obstante, ninguna de las críticas niega el hecho de la dominación, que debe abordarse con todo realismo, pero resalta que el imperialismo no es considerado como resultado de la expansión del capital a nivel global sino como la conjunción de fuerzas de variada naturaleza y en ese sentido la dependencia también proviene de una complejidad de hechos y fenómenos que no son necesariamente de orden económico. Aquí es donde el planteamiento de Gilpin adquiere vigor toda vez que factores económicos y políticos relativos al poder y a la seguridad son característicos de su propuesta en forma de economía política internacional; enfatiza en que el poder no se entiende sin una base económica que en lo interno es la posesión del poder fiscal sin desafío y en lo internacional el orden mundial liberal es producto del predominio de Gran Bretaña y luego de Estados Unidos. Todo nos conduce a aceptar que el realismo de Gilpin se expresa en la conjunción de la política y la economía cuando propone que la disciplina de las relaciones internacionales se convierta y se llame Economía Política Internacional.

Concluyo los planteamientos del realismo con Susan Strange (1923-1998), académica británica de gran influencia en los estudios internacionales británicos por más de dos décadas. Desde su posición como profesora de relaciones internacionales en la London School of Economics enriqueció el enfoque realista de tales relaciones desde la óptica económica. Fue la responsable de crear y ampliar en su país natal la materia de Economía Política Internacional, concibiéndola como una ciencia que incluye a las Relaciones Internacionales. Considera básicamente la determinación de quien responde, a nivel global, de la asignación de recursos, en este caso los valores necesarios para la sociedad, tales como salud, seguridad, justicia y libertad de elegir; y quien se beneficia y quien pierde en esta distribución. Su respuesta es que es necesario ser realista, vale decir, que hay que estar en contacto con la situación y sus posibles soluciones, ya que "la política es el arte de lo posible". (61)

Al abogar por la acción, Strange sostiene que hay que interponer políticas entre ganadores y perdedores, apuntando contra las teorías de Kindleberger y Keohane y las ventajas de las estructuras hegemónicas de poder apuntaladas por un solo país. Su no aceptación a los planteamientos de los autores ante señalados está fundamentada en un enfoque estructural de la economía mundial que nos presenta en vivo la verdadera naturaleza de las relaciones de poder de hoy día. La sustancia

(61) Susan STRANGE. Paths to International Political Economy. Frances Pinter. London. 1984. p.183.

del problema está en determinar dónde encontrar el poder que distribuye los cuatro bienes esenciales para la satisfacción de las necesidades sociales, vale decir, el conocimiento, la seguridad, la producción de bienes y servicios y la provisión de créditos y dinero. Hoy en día, y en el marco de la globalización, la oferta de estos bienes tiene poco que ver con los Estados-Nación ya que la producción, tanto de dinero como de crédito, de tecnologías, y de los mismos productos de uso cotidiano se han convertido en globales, dependiendo del accionar de empresas

transnacionales, donde el comercio se ha convertido en subsidiario tanto de la producción como de las finanzas, con un grado elevado de concentración.

Para Strange, hasta la seguridad de las personas y de las empresas ha sido transnacionalizada, perdiendo su carácter nacional; las empresas transnacionales, al igual que los mercados internacionales tienen tanto peso e influencia como los gobiernos nacionales; ya hemos apreciado que las solidaridades mueven a los grupos a través de las fronteras, o lo que es lo mismo, no conocen la existencia de la frontera, así como se ignora el poder real y por consiguiente la dinámica subyacente del sistema. Por ello Strange propone cambiar el concepto de poder, o sea, desde el poder tradicional, que denomina “poder relacional” que no es otro que la capacidad de lograr de otro lo que éste no haría en otras circunstancias, al de “poder estructural” derivado de la concepción de dependencia y donde se identifica al proveedor de recursos que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades en una economía globalizada. Se trata de una concepción difusa del origen del poder ya que de esta manera el Estado dejaría de ser su único depositario, en el ámbito internacional. Es lo que ella denomina “el imperio no territorial”, toda vez que el poder se ejerce directamente sobre las personas y no sobre los territorios donde estas se encuentran, tomando en consideración que la distribución de los bienes y servicios necesarios a escala global resultan de la adopción o no de decisiones de actores diversos y no solo de los gobiernos. Está claro que quien lleva las riendas sobre el imperio es el que es capaz de asignar los bienes y hoy vemos que el crédito, la tecnología, la seguridad, las comunicaciones, los transportes, la producción científica y hasta la artística están bajo control de empresas transnacionales de origen, básicamente, estadounidenses; y el inglés ha pasado a ser el idioma comercial y hasta diplomático, vale decir, la lengua franca. Susan Strange no es antinorteamericana en el sentido de los autores marxistas de esa nacionalidad llamados de la “Nueva Izquierda norteamericana” y que desarrollaron y aún desarrollan sus ideas en el marco de las teorías neoimperialistas y dependentistas, tal es caso de Harry Magdoff, Paul Baran, Paul Sweezy, y Maurice Dobb, en los años sesenta y setenta.

Lo cierto es que Strange, como buena realista, primero determina a los agentes del poder y luego los ubica, no solamente en el gobierno; así como ubica los controles del poder estructural en distintos actores estatales y no estatales, también sostiene que es inadecuado centrar el análisis de las relaciones internacionales entre los gobiernos, porque precisamente allí es donde están las limitaciones del debate entre idealistas y realistas. La gobernabilidad en la Economía Política Internacional o global solo se podrá obtener mediante una nueva diplomacia en la que participan los bancos, las empresas transnacionales con un rol tan relevante como el de los mismos Estados. Hoy solo tenemos que voltear la mirada hacia la Unión Europea para tener la mayor y mejor evidencia empírica de su planteamiento: en Europa la crisis financiera, bancaria y monetaria ya ha sacado del camino a innumerables presidentes, primeros ministros, presidentes de bancos centrales, ministros de economía y/o finanzas, mientras pocos son los CEO (Chief Executive Officer) de los bancos y empresas transnacionales que han “abandonado” sus cargos.

### **3.3.5. *El Intergubernamentalismo***

Del realismo al intergubernamentalismo existe un trecho corto por la vía del neorealismo. Se trata de una visión teórica vinculada estrechamente con el realismo político, que concibe a la integración económica como un proceso para fortalecer los

intereses de los Estados miembros y no como un mecanismo para debilitarlos. El intergubernamentalismo no ve a la integración como la configuración de una nueva forma de dominación política supranacional, sino que la considera como un régimen de la cooperación internacional de corte clásico donde las autonomías de las instituciones supranacionales están condicionadas por la voluntad estatal y las partes de proceso de construcción de la integración, vale decir, que las instituciones supranacionales deben ser un instrumento creado y controlado por los Estados miembros a fin de alcanzar de manera colectiva, los fines comunitarios. Los intergubernamentalistas ponderan los intereses del Estado sosteniendo que existen áreas en las que es deseable crear instituciones internacionales, no obstante aseguran que los intereses primarios deberán continuar en manos del Estado. Sin duda que al señalar que intergubernamentalismo es un enfoque teórico que concibe a la integración como instrumento para fortalecer los intereses de los Estados y no para debilitarlos, estamos expresando una *actitud* de realismo político, explicada por Stanley Hoffmann en su conocida distinción entre alta política y baja política, donde ésta última abarca aspectos económicos y sociales en que es posible la integración económica regional sin afectar la soberanía nacional; mientras la alta política abarca aspectos políticos, particularmente de seguridad y defensa, que hacen imposible tal integración sin afectar la soberanía de los Estados. En este sentido la UE ha sido un gran laboratorio donde se ha podido experimentar que no es difícil llevar adelante la integración en aspectos de baja política ya que los problemas que genera la interdependencia son fáciles de enfrentar, no así los temas de alta política que de hecho dificultan su inclusión en los procesos de integración por tocar aspectos vitales de la esencia y existencia del Estado.

Los principales aportes del intergubernamentalismo corresponden a Stanley Hoffmann, Andrew Moravcsik, Robert Keohane, y en cierta forma a Paul Taylor con lo que él mismo ha denominado el “intergubernamentalismo moderado”. Incluso a Keohane no se le considera un autor realista toda vez que en su trabajo conjunto con Joseph Nye Jr., más neofuncionalista que realista, titulado “Relaciones Transnacionales y Política Mundial” propone “la política mundial” como paradigma alternativo al realismo asegurando que el paradigma realista no era capaz de analizar fenómenos como el de las relaciones transnacionales, aunque seis años después estos dos autores, en una nueva obra conjunta titulada “Poder e Interdependencia” renunciaron a la idea de remplazar el realismo, proponiendo más bien su complementación con el enfoque de la interdependencia. Más tarde Keohane se aproximó más a la teoría realista, y a su formulación neorrealista, en su obra “Hegemonía Después” (1984) donde afirmaba compartir los supuestos neorrealistas de Kenneth Waltz, no obstante autodenominarse “institucionalista liberal” y defensor de un planteamiento que constituye una crítica y una modificación del realismo ya que debería complementarse con teorías que señalen la importancia de las instituciones internacionales. Cinco años después este profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Princeton explicó su modelo de institucionalismo neoliberal como un antecedente muy cercano de intergubernamentalismo institucional. Los nombres de Keohane y Nye Jr. aparecen en escena en los años setenta cuando surgió la denominada escuela de la interdependencia como planteamiento teórico alternativo al realismo político, pero que pronto quedó demostrado que, contrario a lo que se pensaba, la interdependencia resultó ser más bien un complemento y no la oposición al realismo.

La interdependencia sostiene que el aumento de la sensibilidad de los Estados a la serie de hechos, fenómenos y acontecimientos que se dan en el mundo contemporáneo, sobre todo hoy, apuntalada por la tecnología, la información y las comunicaciones, éste se ha hecho más complejo que el que conocieron los autores clásicos del realismo. Hoy hasta se habla de interdependencia compleja para precisar aún más una descripción de la realidad internacional caracterizada por la existencia de canales de los más variados que entrelazan las distintas sociedades, tales son los casos de los vínculos, los acuerdos formales o no, entre elites gubernamentales o no gubernamentales, organizaciones transnacionales, etc. que han dividido a la política mundial en relaciones interestatales, relaciones transgubernamentales y relaciones transnacionales; en esta variada gama de actores políticos fundamentó sus primeros planteamientos la escuela de la interdependencia, donde Keohane y Nye definen las relaciones internacionales como “todas las interacciones políticas entre actores significativos en un sistema mundial en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controle recursos sustanciales y participa en relaciones con otros actores a través de las fronteras nacionales. Tal actor no necesita ser un Estado” (62)

La teoría de la interdependencia sostiene que las relaciones internacionales abarcan muchos aspectos no organizados jerárquicamente, lo que invalida el supuesto realista que privilegia tanto al poder como la seguridad; al extremo de señalar que el poder militar ha desacelerado su importancia, siendo necesario solo en ciertas áreas y aspectos. La interdependencia devino en neoliberalismo cuando su interés inicial en las relaciones internacionales se volcó hacia el análisis de su relación con el poder del Estado, así como el papel de la cooperación internacional en el manejo de la interdependencia global. Ya en los ochenta la escuela de interdependencia pasó a denominarse neoliberalismo, el mismo que “acepta los supuestos realistas sobre la anarquía del sistema internacional y su concepción de los Estados como actores racionales y egoístas”. (63)

Cabe señalar que en el ámbito del derecho europeo, intergubernamental

(62) Robert KEOHANE y Joseph NYE Jr. Transnational Relations and World Politics. Cambridge, Harvard University Press. 1972  
Citado por José Briceño. Op cit. p. 182

(63) José Briceño. Op. cit. p. 182.

significa lo contrario a comunitario, ya que el primero se aplica a cualquier acto de los gobiernos de los Estados miembros del PIE que esté relacionado con los objetivos de la comunidad o de las instituciones comunitarias: no ha precedido la propuesta de la CE, que es una institución que tiene iniciativa comunitaria, ni ha habido participación del parlamento europeo; si una política intergubernamental se caracteriza por estar orientada al logro de algunos de los fines de la comunidad, dirigida por la presidencia del Consejo, está fuera del Tratado de la Unión Europea, concede un papel menor al Parlamento Europeo y a la Comisión, no puede ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia; la política comunitaria se caracteriza porque está orientada al logro de algunos fines de la comunidad, está dirigida por la Comisión, está dentro del marco del Tratado de la Unión Europea, concede un mayor papel al Parlamento Europeo, puede ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia y frecuentemente recibe el nombre de política común; excepcionalmente la política intergubernamental recibe el nombre de política común, tal es el caso de la PESC que es una política intergubernamental. Una política intergubernamental en la UE se puede convertir en política comunitaria a través de la modificación de los Tratados, lo que significa que una política, o una competencia gubernamental, puede pasar a la competencia de la



Comunidad. Como esta es la vía normal, se dice que las competencias de la Comunidad son competencias de atribución, porque le son atribuidas por los Tratados, tal fue lo que ocurrió en la UE con las políticas de asilo, inmigración, visados y libre circulación de las personas cuando entró en vigor el Tratado de Ámsterdam. Sin embargo, no está permitido el paso contrario, o sea, del ámbito comunitario al ámbito intergubernamental. (64)

En el caso del Mercosur, existen dos elementos esenciales de las bases político-institucionales en que este PIE se asienta: el carácter eminentemente intergubernamental y la toma de decisiones por consenso. Cuando se discutieron las fórmulas a ser incluidas en el Protocolo de Ouro Preto por el cual concluía la fase transicional y se establecía el inicio de la UA, los cuatro países miembros acordaron en la naturaleza fundamentalmente intergubernamental de los futuros órganos del Mercosur y sobre el sistema de toma de decisiones se decidió recomendar el mantenimiento de las reglas de consenso, aunque dejando abierta la posibilidad de que, a futuro, se contemplaran sistemas

(64) Félix de la Fuente. Glosario Jurídico -Político de la Unión Europea. Editorial Tecnos. Madrid. 2002. pp 89 y 90

de votación distintos según la jerarquía y la naturaleza de las decisiones por adoptar. Respecto al régimen para la solución de controversias, no obstante la delegación de Uruguay presentar el proyecto para la creación de un Tribunal de Justicia, prevaleció la opinión de mantener en vigencia el Protocolo de Brasilia hasta tomar decisiones más elaboradas y definitivas; a partir de ello algunos analistas, partiendo de la experiencia europea han resaltado la imperiosa necesidad de establecer un Tribunal de Justicia con suficientes atribuciones para consolidar el cumplimiento de las normas que emanen de los órganos institucionales del proceso. En esta ocasión fue notoria la divergencia entre los países “pequeños” y los países “grandes”; los primeros enfatizaron sus intereses por lograr la consolidación de un órgano jurisdiccional que abarque la solución de controversias, mientras los segundos apoyaron al Protocolo de Brasilia puesto al día con los ajustes necesarios y aceptando la necesidad de plazos más largos, al tiempo que Brasil, hacia alarde de que el Tribunal propuesto no es compatible con su constitución vigente. Lo cierto es que el Mercosur posee personalidad jurídica de Derecho Internacional, pudiendo negociar en conjunto y celebrar acuerdos con países, grupos de países u organismos internacionales, lo que posee una importante connotación desde el punto de vista político. Todo ello nos lleva a concluir en que el sistema político del Mercosur, reposa básicamente en los gobiernos de cada Estado miembro, particularmente en los poderes ejecutivos de los mismos, toda vez que los Parlamentos de cada país se reservan el derecho de ratificar las normas emanadas de los órganos del Mercosur, y de esta manera cumplen un papel decisivo en la efectivización del proceso decisorio.

Al carecer el Mercosur de órganos que se asemejen al poder judicial, ya en diciembre de 2006 se instaló el Parlamento del Mercosur, pero evidentemente débil ante el poder ejecutivo y dependiente en forma absoluta de las decisiones unánimes que surgen de los Estados miembros.

Stanley Hoffmann (1928-.... ) criticó la teoría realista de la política internacional y refutó la tesis neofuncionalista que argumentaba el paso automático de la integración económica a la unión política, poniendo de manifiesto que los Estados miembros pueden renunciar a competencias de bajo contenido político y de índole esencialmente económica, en un contexto internacional de creciente competitividad, pero dicho nivel de renuncia no puede darse, en cambio, en términos políticos, y

mucho menos en materias sensibles como la soberanía, el seguridad y defensa y la política exterior.

Hoffmann sostiene que los estudios sobre el tema que sustentan esta corriente teórica está basada en las ideas hegelianas de supremacía del Estado que, consecuentemente, ejerce la soberanía; aún dentro de la integración el Estado no desaparece, y por el contrario, se deben reforzar sus capacidades para enfrentar la integración, señalando que la comunidad, una vez integrada, no debe ser caracterizada ni como un régimen internacional, ni como un Estado emergente, sino como una red que involucra una articulación de soberanías. Al igual que otros intergubernamentalistas, considera que los Estados son los actores principales en el PIE y que no obstante la inexistencia de instituciones supranacionales, no es posible trasladar responsabilidades, obligaciones y tareas propias del Estado hacia otra institución.

Hoffmann formula el intergubernamentalismo, tras una fuerte crítica al neofuncionalismo reinante, tras el llamado “fenómeno De Gaulle” en 1966 y la “Crisis de la Silla Vacía” y su discutida salida con el Acuerdo de Luxemburgo. Para él, el estudio del destino del Estado-Nación es central, ya que, al tiempo que es una forma de organización social, paralelamente es un factor de no-integración internacional, por lo que no resulta extraño que los integracionistas aboguen por su abolición o superación, aunque olvidan con frecuencia la advertencia *comptiana* de que “no se destruye sino lo que se reemplaza” (65)

La constatación de la existencia y presencia del Estado-Nación constituye tanto su punto de partida como su conclusión, por lo que la supervivencia se explica por la variedad característica de todo sistema internacional, la legitimidad de la autodeterminación nacional y la aparición en los últimos años de nuevos Estados, pero fundamentalmente por las dos características del sistema internacional de hoy día, el fenómeno de la globalización y las condiciones que regulan y restringen el uso de la fuerza. Precisamente por ello, para el análisis de la interacción entre el Estado-Nación y el sistema internacional se proponen tres categorías: la conciencia nacional, la situación nacional y el nacionalismo.

Basado en el destino de los Estados-Nación de la primera etapa del PIE de Europa, examina, en *primer lugar*, los elementos fundamentales de sus situaciones nacionales, donde termina criticando al neofuncionalismo. Al respecto sostiene que:

(65) Crisis emanada del “nacionalismo” francés y la actitud del Presidente De Gaulle que se oponía a propuestas de la Comisión Europea, dejando por un tiempo de participar ese país en las reuniones del Consejo en 1965.

*“Esta larga discusión de las diferentes respuestas a situaciones comunes ha sido necesaria como reacción a la aproximación dominante a la integración europea, que se ha centrado en los procesos. El poder autopropulsor del proceso está severamente constreñido por las visiones y divisiones sobre medios y fines de los asociados. Para ir “más allá del Estado-Nación” habría que hacer algo más que establecer procedimientos sobre los adecuados “fondo” (background) y “condiciones del proceso” (process conditions). Un procedimiento no es un objetivo, ni un proceso es una política”*(66)

En *segundo lugar*, examina el proceso de integración europeo con las supuestas lógicas de la unificación, donde a la lógica neofuncionalista de la integración se contraponen la lógica intergubernamentalista de la diversidad, que limita las restricciones que el *spillover* puede implicar para la libre acción de los gobiernos

reduciendo la lógica de la integración funcionalista al campo del bienestar. Mientras la lógica de la integración se parece a una mezcladora que transforma diferentes productos y frutos en un solo jugo donde cada uno espera que prevalezca el propio sabor, y donde la ambigüedad ayuda a ello; la lógica de la diversidad, en cambio, plantea que en áreas fundamentales para el interés nacional las naciones se acogen a la certeza de la autoconfianza nacional o la incertidumbre autocontrolada a la mezcladora no comprobada. Mientras la lógica neofuncionalista sostiene que no se puede embaucar algún tiempo a cada uno de los asociados, ya la ganancia total superará las pérdidas ocasionales, la lógica intergubernamentalista mantiene que nadie desea ser embaucado y que en asuntos vitales las pérdidas no son compensadas por ganancias en otros asuntos.

En *tercer lugar*, la lógica de la integración estima creativas las incertidumbres del proceso supranacional, mientras la lógica de la diversidad la califica como destructivas. Basta con un análisis del proceso europeo para encontrar la supervivencia de los Estados-Nación, claro que transformados por el PIE, pero que siguen viviendo como tales: Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, y veintiuno más, donde la Europa comunitaria se ve obstaculizada por la condición de la conciencia nacional.

Hoffmann concluye dándole a la Unión Europea una proyección general

(66) Nicolás MARISCAL. Óp. Cit. p. 205.

vinculada tanto a las condiciones de las situaciones nacionales domésticas y externas, como al significado de la integración y a su futuro.

Los estudios posteriores de Hoffmann, sobre todo en los del inicio de este siglo, apuntan a una lectura del modelo europeo de integración bajo la óptica intergubernamentalista, donde solo vé, después de 62 años del Plan Schuman, no un “espacio público europeo” sino solo “una yuxtaposición de espacios públicos nacionales, cubiertos por un revoltijo de burocracias intergubernamentales y supranacionales” (67)

El enfoque intergubernamentalista de Alan Milward (1925-2010) parte de la base de que la integración hizo posible la recuperación económica e institucional de los Estados-Nación de Europa después de los traumas sufridos en la segunda guerra mundial. Para él los Estados normalmente poseen un portafolio de objetivos políticos para enfrentar la internacionalización política y económica. Tanto las presiones internas como la disponibilidad de recursos son los determinantes de la configuración de las metas, que varían en el tiempo y en el espacio. Algunos Estados, a los fines del logro de tales metas u objetivos, apelan al recurso de la integración económica regional porque ciertas políticas resultan mejor cuando son promovidas en un marco internacional, antes que el nacional. En este caso la integración no afecta ni el rol ni el poder del Estado ya que éste continúa en manos de ellos, donde solo se producen

cesiones parciales de soberanía a los órganos institucionales de la integración y “solo para propósitos estrechamente destinados a controlar o limitar los efectos de la interdependencia”. Por ello la teoría intergubernamentalista considera que la integración solo resulta útil cuando sirve a los intereses del Estado-Nación, que lejos de estar en declinación, se encuentra en un proceso de maduración, manteniéndose como la única intensa concepción de soberanía” (68)

En los años noventa pasados aparece el denominado intergubernamentalismo liberal con Andrew Moravcsik (1957- ) quien a través de un estudio histórico sobre el Acta Única Europea, AUE (69) que lo lleva a concluir en que no es el institucionalismo supranacional el que explica su negociación sino que “la aproximación intergubernamental

(67) Stanley HOFFMANN. *Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and Case of Western Europe*. Daedalus, Vol. 95. 1966. P. 881. Citado por Nicolás Mariscal. *Ibidem*. p. 205.

(68) *Ibidem*. p. 211

(69) El AUE constituyó desde 1987 una de las fuentes del Derecho Primario de la UE, luego incorporado al Tratado de Maastricht. El nombre de Acta Única se debe a la fusión de los Tratados constitutivos de las Comunidades en uno solo.

fundamentada en el poder relativo de los Estados miembros y la convergencia de sus preferencias políticas nacionales da cuenta satisfactoriamente de las negociaciones del AUE” (70).

Este estadounidense, de padre húngaro, y profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton, una vez firmado el Tratado de Maastricht que define la conformación de la unión económica, monetaria y política, lo analiza concluyendo en su teoría del “intergubernamentalismo liberal” que se fundamenta en el comportamiento racional del Estado, la formación de la preferencia nacional y una negociación interestatal.

Respecto al intergubernamentalismo, se trata de un concepto que entra en el terreno liberal a través del análisis de la formación preferencial y la importancia de las instituciones, mientras sus raíces realistas se hacen presente en el énfasis sobre los intereses nacionales y las posibilidades relativas de ser potencias nacionales. Moravcsik sostiene que la fuente primaria de la integración está en los intereses de los Estados y su poder relativo; tal vez esta es su mayor contribución a la teoría de la integración desde la óptica intergubernamentalista, ya que el aspecto más importante de esa contribución teórica está en la combinación de dos teorías sobre las relaciones internacionales, la teoría liberal sobre la formación nacional preferencial y el análisis intergubernamental sobre la negociación interestatal y la creación institucional. Fundamenta su teoría enfatizando en que la integración europea ha remontado las etapas en que se encuentra, de UM, gracias a las racionales decisiones de los líderes nacionales de los veintisiete Estados, y sus intereses económicos, básicamente comerciales; precisamente, la combinación de tales intereses aunado al poder relativo de los países miembros y los compromisos adquiridos dan fé de la forma, sustancia y tiempo, para acometer los grandes avances hacia la integración europea. Se trata de una secuencia tripartita en la que Moravcsik enmarca ese intergubernamentalismo

liberal, en el que en un contexto racionalista de maximización de beneficios y minimización de costos, los gobiernos indican sus preferencias nacionales, para luego ser confrontadas con las de otros gobiernos en el marco de las negociaciones interestatales, concluyendo en una cesión de soberanía y entregando la responsabilidad a las instituciones supranacionales de los acuerdos alcanzados.

Su estudio histórico-politológico sobre la negociación de los Tratados de Roma (1955-1958), la consolidación del mercado común (1958-1970), la

(70) Citado por Edgar VIERA P. Óp. cit p. 262.

integración monetaria (1969-1983), el AUE (1985-1986) y el Tratado de Maastricht, TUE, (1988-1991), lo conducen a asegurar su teoría sobre el intergubernamentalismo liberal, como quedó confirmado en una de sus principales obras:

*“... la integración europea fue una serie de adaptaciones nacionales por parte de los líderes nacionales a las constricciones y oportunidades provenientes de la evolución de una economía mundial interdependiente, del poder relativo de los Estados en el sistema internacional y del potencial de las instituciones internacionales para reforzar la credibilidad de los comprometimientos interestatales. El registro histórico de las cinco negociaciones, más sobresalientes en la historia de la CE [...] apoya fuertemente esta conclusión”*(71)

### **3.3.6. El Institucionalismo y el Neoinstitucionalismo**

El institucionalismo es el enfoque de las ciencias sociales, particularmente de las ciencias políticas y la económica, que estudia la sociedad a partir de sus instituciones formales y su respectivo funcionamiento. Instituciones creadas para realizar funciones básicas y

a través de las cuales regular los comportamientos de los individuos.

Dicho de otra manera, el institucionalismo considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad, donde tales instituciones están descritas como acción de gobierno en los campos organizacionales.

Aunque por institución se entiende cualquier organismo o grupo social que, con determinados medios, busca la realización de unos fines y propósitos, en el lenguaje económico tiene una connotación más general, entendiéndose como la forma en que se relacionan los seres humanos de una determinada sociedad o colectivo en la búsqueda de mayor beneficio para el grupo; son los usos, costumbres, hábitos y normas por los que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo. El beneficio de la institución es mayor en la medida que genere mayor eficiencia en la economía y minimice más los costos de transacción y de información (72)

En un sentido más amplio, las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus

(71) Andrew MORAVCSIK. The Choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht. ULC Press. London. 1999. P. 472. Citado por Edgar VIEIRA P. Op.cit. p.262.

objetivos.

Según los institucionalistas, la cooperación se sostiene mediante mecanismos iterativos donde la amenaza de replicación junto con la facilitación de flujos de información y mecanismo de monitoreo frenan los peligros, por ello las instituciones son puntos focales para la cooperación, proveyendo tareas de monitoreo e información, que generan ganancias distributivas.

Los institucionalistas analizan el conflicto, el poder y la política en el campo institucional, donde existe una separación entre los aspectos públicos y privados, entre lo administrativo y lo político. Como la teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados-Nación sobre las instituciones, sugiere que la creación de nuevas instituciones más capaces de eliminar los costos que surgen, si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra, es la estrategia más efectiva para crear relaciones de confianza entre las partes en conflicto. Los Estados-Nación crean las instituciones para solucionar problemas de acción colectiva, reducir los costos de transacciones, disminuir los incentivos de corrupción, facilitar los flujos informativos, etc., donde el poder es central a los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría institucionalista.

Esta teoría posee distintas perspectivas en la utilización de la institución como unidad para analizar la realidad, tanto política como económica; en este sentido Guy Peters investigador de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh plantea la existencia de una docena de enfoques del institucionalismo (73) mientras Jean Claude Thoening, politólogo y sociólogo suizo, analista de políticas públicas y director de investigación de la Universidad de Paris, sostiene que éste ha evolucionado hacia las perspectivas histórica, económica, normativa, sociológica y el institucionalismo como orden local (74).

Los PIE y su respectivo marco responden a las circunstancias específicas que los determinan, de donde surge la interrogante sobre los requisitos institucionales y jurídicos necesarios y suficientes para iniciarlos exitosamente. En estos términos queda claro que existe la posibilidad de una relación funcional entre los rasgos de un proyecto de

(73) Guy PETERS. Políticas Comparativas: Teoría y Método. Basingtoke, Mc Millan. Sage Publications. London. 2003. p. 105.

(74) *Ibidem.* p. 117.

integración y las características del marco de integración, vale decir entre el conjunto de objetivos originalmente propuestos y el sistema jurídico-institucional que formalmente se conviene para lograr tales objetivos; así apreciamos que los mismos pueden ser muchos y cambiantes por lo que los vínculos tanto jurídicos como institucionales también serán de naturaleza distinta. La clasificación de esos objetivos presenta distintas combinaciones en los proyectos globales de integración, donde en el enfoque tradicional de las fases y etapas de la integración, (AIP, ZLC, UA, MC, UC, UEc, UET.) cada una permite una separación que se corresponde con el alcance de los compromisos adquiridos.

Por su parte, los componentes jurídicos-institucionales de un PIE obligan a delimitar el alcance y la naturaleza de las competencias que el Tratado constitutivo atribuye a los distintos órganos, así como la naturaleza de las obligaciones que se crean, el proceso de toma de decisiones, los principios del sistema jurídico y la puesta en práctica del propio PIE.

No es fácil presentar alguno de los PIE como modelo si admitimos de antemano que las circunstancias particulares condicionan los orígenes de cada proceso. Sin embargo, ello no excluyó la configuración de un esquema respecto de la naturaleza y evolución de las relaciones que unen a los Estados miembros, por ejemplo, en el caso de la UE, de acuerdo con los lineamientos expresados previamente. Lo cierto es que los países miembros de un PIE desarrollan vínculos o lazos en el orden cultural y social, avanzando en las distintas áreas, contando con el respaldo de instituciones técnicas de carácter permanente.

En cuanto a las tareas de las instituciones hay que señalar, que al igual que cualquier institución internacional, las de un PIE están obligadas a cumplir las actividades que estos llevan a cabo; en ese sentido normalmente se identifican entre distintos autores tres tareas centrales: de investigación e información, de identificación de problemas comunes, y velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos; la generalización aquí expuesta permite dar cabida a tareas más recientemente identificadas como las de emergencia, las de promover mayor equidad etc.

La tarea de recopilación y análisis de información no es un fin en sí mismo, sino para identificar los problemas y soluciones comunes, lo cual requiere de la existencia de personal especializado en el campo de la institución, lo cual permite la ponderación de los problemas y de las soluciones que se identifiquen desde una perspectiva comunitaria o la tarea de identificación de problemas y soluciones comunes para el beneficio común, aunque la búsqueda y el diseño de soluciones comunes a problemas comunes no puede hacerse partiendo de que la interdependencia será necesariamente beneficiosa para todos, por lo que las soluciones deberán siempre ser negociadas, las instituciones deberán poseer iniciativas lo cual comprende la posibilidad de consultar con anticipación a los distintos interesados en la decisión.

Por último, la tarea de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos y de contribuir a la solución de conflictos; para ello existen algunos supuestos, como el de no partir desde una actitud muy rígida a muy legalista que deje a los participantes como única alternativa la de cumplir sus compromisos; concebir el proceso de integración como esencialmente consensual, vale decir, donde no existe un poder supremo capaz de obligar a los participantes al cumplimiento de sus compromisos en contra de su voluntad; así, si las circunstancias varían en vez de adoptar una solución muy legalista, las instituciones traten con toda flexibilidad de encontrar soluciones también consensuales para el cumplimiento de dichos compromisos o para modificarlos (75).

En cuanto a los requisitos mínimos que deben cumplir las instituciones, valen mencionar los de adaptabilidad, complejidad y coordinación, autonomía y participación:

La *adaptabilidad*, significa que las instituciones deben poseer la capacidad de adecuar su funcionamiento a las condiciones cambiantes del proceso de integración mismo, fundamentalmente el poder asumir flexiblemente nuevas tareas, así como descartar las que pierdan importancia, destacando los aspectos organizacionales o internos de las instituciones. La adaptabilidad generalmente se expresa en la necesidad de que la institución esté en posibilidad de perseguir objetivos diferentes a los que originalmente se concibieron, ya que la prosecución de objetivos diferentes a los concebidos la impone la misma lógica de un proceso que apuesta al desarrollo de los países participantes. Cuando observamos la evolución de las instituciones internacionales más conocidas apreciamos que generalmente los objetivos para los cuales fueron creados no permanecen invariables, lo cual implica la necesidad de que posean mucha flexibilidad o adaptabilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias.

(75) Isaac COHEN O. Temas sobre Integración Centroamericana. ICAP/BID. San José de Costa Rica. 1979. p.24

La *autonomía* tiene que ver con las presiones externas a las que pueden estar sometidas las instituciones, pero ello no implica que deban estar libres de presiones; se requiere que las instituciones posean los recursos, humanos y financieros, necesarios para encarar dichas presiones y para transformarlas en insumos adecuados a la realización de los objetivos para los cuales fueron creadas; en este sentido autonomía quiere decir “capacidad de aglutinar esas presiones en torno de los objetivos de la institución mediante la creación de coaliciones que apoyen la realización de dichos objetivos. Cuanto más diversas sean las presiones mayor será el grado de autonomía de la institución y en igual medida será mayor el apoyo que recibirán sus iniciativas. Una de las manifestaciones de la autonomía de una institución es su financiamiento, también relacionado con el número y el tipo de fuentes de que deriva, ya que una institución dependiente casi exclusivamente de una sola fuente de financiamiento tendrá una precaria autonomía resultando reducida a márgenes muy limitados. Las instituciones no deben depender de una sola fuente de financiamiento, ni exclusivamente del apoyo de un solo grupo o país.

La *complejidad* significa que tampoco las instituciones deberán depender, para su existencia, de la conquista de un objetivo simple o limitado, ya que la multiplicidad de tales objetivos contribuye a su supervivencia, en la medida en que la imposibilidad circunstancial no impida el desenvolvimiento hacia otros objetivos relacionados o complementarios; ello obliga a que las instituciones posean la necesidad de ampliar su cobertura hacia actividades conexas con los objetivos originales. Evidentemente que cuando la existencia de una institución depende del logro de un objetivo simple corre el riesgo de que, una vez alcanzado, no le queden razones para justificar esa existencia. Sin embargo, la necesidad de complejidad o concentración de las instituciones en ciertos objetivos, así como la de recurrente ampliación, puede generar problemas de *coordinación* entre ellas. Pero coordinación no significa necesariamente



centralización, ya que si se parte de la premisa de la no factible existencia de entes supranacionales y jerárquicamente superior, la coordinación debe ocurrir en dos niveles, uno, en el seno de los gobiernos participantes que en su carácter de miembros de las entidades supremas de las instituciones deberán realizar a nivel interno; otro, al nivel de las autoridades ejecutivas de cada institución mediante la concertación voluntaria de sus actividades en las áreas donde puedan ocurrir duplicaciones; significa coordinada pero descentralizada, administrando cada institución la interdependencia alcanzada ya que un esquema centralizado puede resultar ineficaz y prematuro.

*La participación* tampoco puede abordarse de manera formal o simplista, ya que en las sociedades menos desarrolladas la misma puede ser obstaculizada por el poco nivel organizativo. La medida en la que ocurra la participación se relaciona con la cobertura y el grado de relevancia que el propio PIE posea para el funcionamiento de las economías de los Estados miembros. Cuando un proceso está centrado en actividades muy limitadas y el peso relativo para las economías participantes es escaso, no merecerá la atención de aquellos que, por el hecho de que sus actividades productivas no son afectadas por dicho proceso, están marginados del mismo. Ello implica que la participación no es un problema que se relaciona básicamente con la disposición o no de aceptarla sino, también, con causas estructurales como el grado de cobertura del proceso y el grado de organización de los Estados participantes. (76)

En cuanto a los niveles de institucionalización cabe señalar que en todo PIE participan agentes o actores de tres tipos muy distintos, los gobiernos, los grupos de interés y las instituciones regionales; cada uno de los cuales representa intereses distintos dependiendo su conjugación de la toma o no de decisiones. Todo PIE en su marco institucional debe aceptar la expresión libre y oportuna de tales intereses para que de allí emanen la adopción y la toma de decisiones. Precisamente, los elementos constitutivos del andamiaje institucional de cualquier proceso integracionista son los canales de expresión de los intereses de los tres tipos de actores, correspondiéndole a cada uno de ellos un nivel de institucionalización (77)

El primero de esos niveles es el nivel *intergubernamental* que está constituido por el conjunto de foros de este carácter que se dan a los fines de permitir la afirmación oportuna de cada uno de los Estados participantes; normalmente este es el nivel jerárquico superior, reconociéndose de esta manera que la marcha del proceso depende de la voluntad de los gobiernos, y donde la forma de organización nacional que adopta cada uno de ellos para participar en el proceso de toma de decisiones es distinta en cada PIE lo que nos lleva a concluir en que la

(76) *Ibíd*em pp.26 a 29

(77) Dussan SIDJANSKI. *El papel de las Instituciones en la Integración Regional entre países en desarrollo*. Naciones Unidas New York. 1974. pp 94 a 106.

intensidad de la integración influye en el tipo de organización nacional (78)

Resulta válido abordar el problema que genera la existencia o no de lo que se conoce como “ el interés nacional” ya que la teoría tradicional de las relaciones internacionales se apoyaba en el supuesto de concebir a los gobiernos como entes monolíticos dotados de una voluntad o interés; supuesto valido en tanto la interdependencia internacional abarcaba solo algunos campos de las actividades de cada gobierno, porque hoy día ya no constituye una de las principales características del sistema internacional, ya que después de la segunda guerra mundial los contactos y las relaciones se han intensificado permitiendo verificar el fenómeno más reciente de la mayor intensificación y profundización de la interdependencia, lo que significa que hoy por hoy las relaciones internacionales ya no se dan en unos pocos campos de la actividad gubernamental, ni bajo el signo de una dependencia (organismo o institución) gubernamental especializada en estos campos limitados como lo eran los despachos para las relaciones exteriores. Actualmente en los PIE, diferentes dependencias gubernamentales participan en actividades internacionales con sus pares de los otros Estados miembros, lo cual ha contribuido a desvirtuar el supuesto del interés o voluntad monolíticos de los gobiernos en el escenario internacional. Por ello se debe prestar más atención a los variaos fenómenos domésticos a nivel burocrático, de la misma forma que la estrecha relación que se da entre la política interna y la política internacional. Precisamente son estas consideraciones las que deben prevalecer para adoptar una posición realista cuando evaluamos a los gobiernos en el nivel de institucionalización que le corresponde dentro del PIE. Es un hecho cierto que el supuesto de la voluntad monolítica en que descansa el concepto de “interés nacional” de los Estados cada día sufre más de obsolescencia.

El segundo nivel de institucionalización es el *nivel consultivo* donde deben participar todos los grupos de carácter regional y cuyos intereses estén afectados por el mismo proceso integrador; partiendo de la necesidad de interlocutores conformados por agrupaciones o federaciones regionales, así como de que las instituciones promuevan su creación, resta la etapa del proceso de toma de decisiones en que deben participar para afirmar sus intereses la cual sería la de preparación de las propuestas que le hagan las instituciones a los órganos interguber-

(78) UNCTAD-INTAL-ICAP. Informe final del Simposio sobre aspectos de organización institucional interna para la Integración. San José de Costa Rica. 1975. pp 7 y 8.

namentales, consistiendo en la participación de estas organizaciones regionales en las reuniones consultivas que las instituciones prepararan a los fines de someter a su consideración las propuestas de carácter integracionistas para incorporarles las aspiraciones de los distintos grupos. Ello significa que los comités deberán poseer una cobertura lo suficientemente equilibrada para ser categorizados como representativos de los intereses o ser afectados por las propuestas, que así contarían con el apoyo de los grupos al contener por anticipado sus propias pretensiones respecto a las materias que fuesen objeto de las mismas; de lo que se trata es de vencer progresivamente, de acuerdo lo que vaya requiriendo el PIE, los obstáculos estructurales a los que se enfrentaría la participación de los distintos sectores de las sociedades involucradas en tal proceso.(79)

El tercer nivel es donde se encuentran las *instituciones permanentes* que actuarían a la par de los dos niveles antes descritos. Lo más relevante en este nivel de institucionalización es que las propuestas que provengan de estas instituciones permanentes sea el producto de una visión de la totalidad regional, que conjugue los intereses de todos los participantes en relación con cada una de las actividades integracionistas; evidentemente que esta visión no puede esperarse que la posean los gobiernos o los grupos de interés individualmente considerados, ya que las auténticas decisiones de carácter regional, vale decir, aquellas que tipifiquen esta totalidad deben emanar de la negociaciones a que sean sometidas las propuestas, tanto en el nivel consultivo como en el nivel gubernamental. Ello no constituye una visión de la totalidad definida en abstracto, ni de una fórmula de validez universal respecto a todas las decisiones que se adopten, sino que esa visión se elabore en cada caso respecto a cada decisión a los fines de su verdadera representatividad de los diferentes actores para que de la conjugación de sus intereses emane la dimensión regional de las decisiones. La necesidad de que se creen este tipo de instituciones permanentes emana de la convicción de los gobiernos y los restantes participantes de que ninguno, individualmente, puede dar a las decisiones que tomen la visión regional; y la tarea de tales instituciones permanentes no es otra que la de tratar de hacer converger dichos intereses hacia la posibilidad de obtener mayores beneficios para los participantes de los que podrían obtener, de actuar unilateralmente. Aquí no se trata de dotar a las instituciones permanentes de poderes supranacionales, sino que estén dedicadas, en forma perma-

(79) Isaac COHEN. Op.cit.p.31.

nente, a las tareas de identificación y preparación de propuestas de beneficio común para todos los participantes (80)

Volviendo a los tipos de institucionalismo económico y político, replanteamos que el institucionalismo económico cuestiona a la teoría económica neoclásica, ya que la economía institucional se centra en el estado de las instituciones consideradas como un mecanismo para la toma de decisiones que permiten la agregación de las preferencias de los agentes o actores. En esa óptica las instituciones y las normas constituyen la base del funcionamiento interrelacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los distintos actores del Estado (gobiernos, burócratas, políticos, etc.) el mercado (propietarios privados) y la sociedad civil. El enfoque institucional racional formula importantes aportes teóricos y empíricos a niveles micro y macro y la economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública; considera que los actores optimizan beneficios a través de su comportamiento en función de sus preferencias y a una estructura de incentivos. Ese paradigma institucionalista del hombre racional se basa en que las relaciones de intercambio (el comercio internacional) están exentas de conflictos y fricciones, ya que reconoce al mercado como instrumento eficiente de regulación económica y social que tiene fallas y limitaciones.

Los regímenes políticos, según Douglas C. North (1920-... ), Premio Nobel de Economía en 1993, son arreglos institucionales que facilitan las variadas interrelaciones entre los agentes o actores; este economista estadounidense señala que “la teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía; lo cual solo puede realizarse a través de una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas, así como la consiguiente estructura del intercambio político y económico” (81)

Si bien los arreglos institucionales y organizacionales guían las acciones individuales y colectivas en las actividades económicas, el nivel técnico de las organizaciones se convierte en el racional que busca una produ-

(80) Ibidem.p.32.

(81) Douglas C. NORTH. Institutions, Institutional Change and performance.Cambridge University Press. Cambridge Massachussets.1991. p.81.

cción eficiente. Los análisis económicos que hacen abstracción de los valores, las tradiciones, las leyes y la cultura son estériles y las instituciones, desde la perspectiva del institucionalismo económico son entendidas como las reglas del juego en una sociedad. En esa perspectiva en la racionalidad de los individuos existe una intencionalidad en las decisiones con el cálculo de los beneficios y los costos de los diferentes cursos de acción. Los cambios institucionales se analizan también en las relaciones costo-beneficio que realizan los individuos en una sociedad determinada. La teoría clásica de la racionalidad, la misma que supone que los actores disponen de información completa en sus procesos de toma de decisiones, también considera que el ser humano maximiza los beneficios porque dispone de información completa para tomar esas decisiones, porque los individuos racionales existen en un contexto de valores socialmente aceptados

Hoy día se habla de la Escuela Institucionalista Económica, EIE, como de la Economía Política Internacional, EPI, la misma que proporciona las bases para la lógica de la gobernabilidad al considerar “las consecuencias de las formas institucionales alternativas en la conducta de los individuos y en los resultados de las decisiones colectivas, los mecanismos que posibilitan a las instituciones constreñir los comportamientos y la lógica de los procesos a través de los cuales cambian las instituciones” (82)

Igualmente se ha generalizado el uso de la expresión “Nueva Economía Institucional,” NEI, para aludir a distintos enfoques y nuevas teorías, todas enmarcadas en lo que se conoce como *Neoinstitucionalismo*, que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, y surgió como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implementación de políticas

públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. En esta corriente vamos a encontrar los nombres de Ronald Coase, Richard Posner, Oliver Williamson, Gary Becker, James Buchanan, Douglas North, sin olvidarnos de los viejos representantes de la Escuela Institucionalista norteamericana que se centró en la comprensión del papel del proceso evolutivo y el papel de las instituciones sociales en la formación del comportamiento económico, con los nombres de Thorstein Veblen, John R. Commons, John Kenneth

(82) David L. WEIMER. Diseño Institucional. Editorial Kluwer. Boston. USA. 1995 p.63.

Galbraith, entre otros. Hoy día se utiliza el estudio del Neoinstitucionalismo para comprender los procesos de integración de América Latina, mostrando una nueva visión política de los PIE regionales. En materia de gobernabilidad y governance, la teoría neoinstitucionalista se alimentó de la legitimidad y la legalidad política, la legitimidad producto de la gobernabilidad, y la legalidad que le otorgan las instituciones que conforman el andamiaje de la governance o gobernanza, (de acuerdo con la traducción dada por la RAEL).

Resulta vital el estudio del neofuncionalismo para analizar y comprender las estructuras de gobierno que conforman los distintos PIE. Las bases de esta teoría están en el análisis de las instituciones que hoy día crecen exponencialmente en los procesos integracionistas más conocidos, sobre todo en el contexto liberal en el cual los PIE regionales están inmersos, debiéndose estudiar la gobernabilidad y las instituciones en tales PIE en un marco político y económico global.

En nuestra región, el MCCA y la ALALC marcaron el inicio “formal” en 1960, a dos años de haberse creado la CEEA y la CEE, de la integración de América Latina y el Caribe. Desde entonces hemos visto entrar y salir, cual puerta giratoria, procesos que se inician y terminan, igual que países que se integran y luego se retiran; ello haciendo más complejo el análisis de la institucionalidad, donde la legalidad y la legitimidad, términos que van de la mano con la gobernabilidad que pueden tener las instituciones que conforman los numerosos PIE en marcha en ALC.

Ciertamente, la relación entre el desarrollo institucional y el avance de los PIE ha ocupado un lugar importante en los estudios y análisis; en nuestra región ha sido un tema muy especial en los últimos años, pero nunca como lo desarrollado respecto a la UE cuya evolución ha sido un prolongado y gradual avance hacia una mayor integración, al tiempo que, aunque no simultáneamente, se han producido graduales ampliaciones de las membresías y donde en dicha evolución se ha producido una compleja construcción y reformas de distintas instituciones que han retroalimentado a distintas tendencias integracionistas, de la misma manera que han neutralizado las tendencias divergentes a la dirección estratégica dominante del proceso europeo en la segunda mitad del siglo XX y los años que van del siglo XXI. Precisamente la evolución de la integración europea nos muestra como un desarrollo gradual y paulatino del proceso, no sin tropiezos, permitió perfeccionar tanto las estructuras como los mecanismos institucionales, al tiempo que se fue avanzando, en la

profundización de las áreas de integración como en la ampliación geográfica incorporando recurrentemente a otros Estados europeos.

A título de conclusión, las teorías de las relaciones internacionales generaron el instrumental teórico del pasado reciente. Con la caída del muro de Berlín se produce el descalabro de un sistema de Estado-Nación apuntalado por la entonces Unión Soviética que desde los años cuarenta se había erigido en el competidor por excelencia de otro sistema de Estado-Nación apuntalado por los Estados Unidos. El primero surgió con la Revolución Bolchevique en 1917 y tuvo un final inédito ya que colapsó sin ninguna guerra interestatal, en un lapso de tiempo relativamente breve y sin la presencia de vanguardias políticas, oposición organizada ni derramamiento de sangre, y lo más significativo, su adaptación e incorporación a la normativa de la democracia occidental moderna. La ideología comunista soviética había conquistado en forma rápida un ámbito espacial insospechado donde cualquier versión simplista del marxismo-leninismo se había convertido en la ortodoxia dogmático-secular para millones de seres humanos entre el Elba y el Mar de China; y tal como sostiene Eric Hobsbawm (83), el comunismo, en su versión soviética no estaba fundamentado en la conversión de las masas sino en la fé de los cuadros del partido o “vanguardia” como las llamó Lenin, amén de que todos los partidos comunistas gobernantes eran elites minoritarias. La caída de tales socialismos reales ha sido simbolizada por la reunificación alemana y la destrucción del símbolo más emblemático de la infamia de la guerra fría y del mundo bipolar: el muro de Berlín.

Autores como Fukuyama, que desde sus publicaciones semanales en la revista “El Interés Nacional”, de donde surgió el libro que sirvió para aclarar vagas interpretaciones, señalaba, siguiendo a Hegel, que era “el sentido de la historia como proceso único, evolutivo y coherente, para lo que tomaba en consideración la experiencia de todos los pueblos en todos los tiempos. Tanto Hegel como Marx consideraban que había un desarrollo coherente de las sociedades humanas, desde las simples sociedades tribales basadas en la esclavitud y la agricultura de subsistencia, a través de varias teocracias, monarquías y aristocracias feudales, hasta la moderna democracia liberal y el capitalismo tecnológico” (84). No obstante dejar abierta la posibilidad de que el triunfo

(83) Eric HOBSBAWN. Historia del Siglo XX (1914-1991.) Editorial Crítica. Barcelona, España. 1996.p.496

(84) Francis FUKUYAMA. El fin de la historia y el último hombre. Editorial Planeta Colombiana, S.A. Bogotá 1992.pp.12 y 13

del capitalismo liberal y de la democracia puedan generar otras etapas, Fukuyama cree en la victoria final habida cuenta que nadie querrá moverse más allá.

A este optimismo se opone el pensamiento de Inmanuel Wallerstein quien sostiene que el capitalismo liberal no es el mejor destino final para la humanidad y de que la proposición de Fukuyama se basa en la premisa del “excepcionalísimo americano” que plantea la imagen ideal de Estados Unidos recomenzando la vida después del fin de la historia.

Por su parte Samuel P. Huntington propone que “la cultura y la identidad cultural, que en un sentido amplio constituyen identidades civilizatorias, modelan los rasgos de colisión, desintegración y conflicto del mundo después de la guerra fría”, de donde surgen importantes hipótesis, que tienen como corolario la afirmación de que el colapso del mundo comunista convirtió en historia el sistema internacional de la guerra fría y la distinción de los pueblos sobre líneas culturales antes que ideológicas, políticas o económicas; después de la guerra fría en el mundo existen siete u ocho civilizaciones mayores y las comunidades y diferencias culturales son las que moldean los intereses, antagonismos y asociaciones (85)

Más adelante Zbigniew Brzezinski sostiene que después de la guerra fría y el fin de la confrontación bipolar, el ambiente internacional quedó libre para que se imponga el modelo o sistema norteamericano (86)

No obstante este andamiaje teórico y voces que se han alzado en estos tiempos, también se han planteado innovaciones y perspectivas que responden a la nueva realidad del mundo actual. No es difícil de apreciar que en el trabajo científico de las relaciones internacionales existen distintas tradiciones culturales de pensamiento, donde destaca la denominada escuela inglesa de la continental europea, con rasgos distintivos en relación con la evolución estadounidense y ésta con las corrientes iberoamericanas. Todo ello nos señala la continuidad y, al mismo tiempo, el cambio en las relaciones internacionales. La categorización tripartita de Martin Wight en Gran Bretaña tiene mucho peso cuando señala que los teóricos internacionales pueden dividirse en realistas, racionalistas y “revolucionistas”, y de acuerdo con la identidad de los autores, en maquiavélicos, grocianos y kantianos; los realistas

(85) Eduardo Ortiz. Op.cit. p.161.

(86) Zbigniew BRZEZINSKI. El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Editorial Paidós. Barcelona, España 1998. p.118.

maquiavélicos vieron la política internacional como anárquica o como una guerra potencial de todos contra todos, los racionalistas, grocianos, como un dominio mixto de conflicto y cooperación (anarquía regulada), y los “revolucionistas, kantianos consideran a la política internacional como la política de la humanidad, de la *civitas máxima*, donde la sociedad internacional de Estados debe ser trascendida; este es el debate entre idealistas y realistas.

En una línea cronológica el politólogo John Vásquez, de la Universidad de Illinois, afirma que la historia de la investigación internacional, durante el siglo XX, se puede dividir en tres fases, una idealista, una tradicional realista y otra conductista; este sería el debate entre tradicionalistas y conductivistas. Un tercer enfoque enfrenta los Estado-centristas o estados-céntricos y los globistas o transnacionalistas, donde los primeros continúan afirmando que, no obstante los cambios, la fuerza dominante o el actor principal en la política y los asuntos internacionales es el Estado-Nación, mientras los segundos afirman la caducidad de éste como actor principal, con la aparición de otros actores más importantes. Un cuarto enfoque ubica a autores estadounidenses como Gilpin, Keohane, Hoffmann, Waltz, Nye, y los ingleses como

Buzan y Little, debatiendo sobre neorrealismo, neoliberalismo, donde los neorrealistas creen que la preocupación de los Estados por su seguridad es mayor que lo que creen los liberales; aquellos creen que la cooperación internacional es más difícil de alcanzar; igualmente que las ganancias que se obtienen mediante la cooperación internacional son relativas, mientras los liberales creen que son absolutas; mientras los neorrealistas privilegian los temas de seguridad nacional los liberales se inclinan por la economía política y las perspectivas de cooperación; mientras el interés de los neorrealistas está en las capacidades y no en las intenciones, para los liberales es lo contrario; y cuando los neorrealistas dudan de la capacidad de las instituciones para disminuir la anarquía, los liberales apuestan a tales instituciones (87)

En cuanto al paradigma conductista, éste ha sido muy objetado, particularmente desde la crítica postmodernista, donde los filósofos de la ciencia han proclamado la imposibilidad de una ciencia objetiva, neutral y libre de valores. La afirmación postmoderna más clara es que la realidad es una construcción social y a ello se suma el hallazgo de que lo que existe como verdad es solo una elección que posa como verdad, donde las construcciones de la cultura, la política, la historia, la metafísica, no

(87) Eduardo Ortiz. Op.cit. p.163-165.

proviene de Dios, ni de la razón, sino que son elecciones de entre tantas posibilidades que tienen los seres humanos y que la Ilustración codificó como descubrimientos de la ciencia moderna. Evidentemente que la crítica postmoderna cuestiona las bases del conocimiento científico; y las relaciones internacionales como disciplina científica se apoyan en las bases que le proporciona la ciencia moderna para intentar una presentación sólida y objetiva del contenido y funcionamiento de lo internacional; aquí el paradigma más afectado es el conductismo empiricista. Para el postmodernismo “hay que limitar las exageraciones en que cayó el científicismo y hay que armonizar sus criterios con los de otros paradigmas; por lo que la armonía entre el enfoque normativo o idealista con el realista y cuantitativo es necesaria para el progreso del estudio de las relaciones internacionales”.





## **Capitulo IV**

### **Las bases político-jurídicas de la Integración Económica**

#### **4.1. Introducción**

Sabida es la existencia de un rostro económico y otro político en los PIE, pero en la medida en que avanza hacia estadios superiores, en cada una de las etapas se asoma el perfil jurídico de los mismos.

En cuanto al *perfil económico y social*, cabe señalar que el objetivo de una comunidad o integración, en su expresión más general es la creación de un mercado ampliado fundado, a su vez, sobre el principio de una UA, UE, UM y una IET. Los ejemplos que tenemos a disposición muestran como la integración económica ha modificado profundamente las perspectivas no solo del espacio comunitario, sino del comercio mundial en su conjunto; paralelamente a ese programa de reestructuración económica que significa la integración, las comunidades transforman las perspectivas sociales de los Estados y sus pueblos. La libre circulación de los factores productivos entre los Estados miembros, en particular el trabajo junto a la rigurosa aplicación del principio de no discriminación entre los ciudadanos en materia profesional, traspasan las barreras de lo puramente económico; allí están presentes la seguridad social y la justicia social.

En cuanto al *perfil político*, cabe resaltar que los objetivos de prosperidad económica y de progreso social no carecen de significación política; precisamente, la mejor prueba del potencial político inherente a la integración económica nos la dan las infinitas precauciones que deben tomar, y tomaron, los Estados “neutros” de Europa en la definición de sus relaciones con la Unión Europea, tales son los casos de Suiza, Noruega, Suecia, Austria y Finlandia. Hoy día los tres últimos son miembros plenos de la unión, mientras la unidad política de Europa nunca se ha perdido de vista, más allá del federalismo o comunitarismo económico.

En cuanto al *perfil jurídico*, es fácil apreciar que el sistema comunitario es una verdadera revelación en las relaciones internacionales, en el sentido de que permite mostrar los eminentes servicios que el derecho es capaz de procurar, tan pronto uno está dispuesto a confiar en él, cosa que hasta hoy no se había producido en tales relaciones internacionales. Los elementos de juridificación en el proceso emblemático, el europeo, pueden ser observados en tres niveles:

1. En el del derecho constitucional, en el sentido de que los tratados que instituyen las comunidades, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, nos procuran la base de una nueva estructura.
2. La puesta en marcha de un sistema multinacional de legislación, y,
3. La instauración de un control jurisdiccional. ( 1 )

En el caso citado de la UE., los Tratados de Paris y Roma representan en sí mismos la configuración de una estructura nueva, y gracias a esos tratados y al interior de este conjunto integrado se puso en marcha un sistema multinacional de legislación capaz de responder a las necesidades del conjunto.

Hasta hoy los esquemas o PIE existentes, desde las ZLC hasta la UM, han sido creados por el procedimiento más clásico del derecho internacional, vale decir, los

tratados multilaterales negociados, aprobados y ratificados, en buena o debida forma; sin embargo, esos tratados, por su objetivo, su contenido y sus consecuencias se distinguen profundamente de los tratados internacionales ordinarios. Estos tratados crean una estructura a la vez interestatal y superestatal de carácter permanente, lo que significa que son contractuales en su forma, pero en cuanto a su objetivo tienen el carácter de **constituciones**, los mismos que Ipsen de Hamburgo llama “Actos colectivos surgidos de la potencia de integración de los Estados participantes”, localizando así, con razón, el fenómeno, no en el plano de las relaciones exteriores, sino de una reestructuración de las instituciones y poderes de los propios Estados. Las cualidades particulares de los Tratados que instituye la integración económica tienen una significación que trasciende lo meramente jurídico:

- a. Estos tratados están identificados fundamentalmente por el carácter estructural, en el sentido de que ellos son creadores de estructuras en el plano de las instituciones y de los poderes.
- b. Es dentro del marco de esta estructura institucional, concebida y equilibrada que se ejercen las competencias y poderes conferidos a los PIE con vista al cumplimiento de sus objetivos.
- c. La atribución de competencias y de poderes a las comunidades afecta de manera sensible y profunda la posición de los miembros, ya que la creación de un PIE tiene por efecto producir una reordenación de las funciones y poderes al nivel de las funciones fundamentales de los Estados, vale decir, de la soberanía.
- d. Fuera del carácter estructural, no hay que olvidar el contenido normativo de los Tratados que instituyen los PIE, donde un conjunto de objetivos, principios y reglas de derecho han sido for-

(1) PESCATORE, Pierre. El derecho de la integración. Nuevo fenómeno de las Relaciones Internacionales. INTAL. Buenos Aires. 1973. p.13

mulados por los mismos Tratados y la validez del derecho derivado ha sido expresamente, por el juego de recursos de anulación, subordinada al respecto de las disposiciones fijadas por los Tratados.

- e. El carácter “constitucional” de los Tratados no son meras especulaciones doctrinarias, si pasamos revista a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, así como a las jurisdicciones nacionales donde se constata que consideraciones de ese género han dado ya la inspiración de toda una serie de decisiones de justicia; en muchas sentencias el Tribunal ha expresado que los Tratados fundacionales son algo más que acuerdos internacionales; son el origen de “un orden jurídico nuevo” con características bien determinadas como son el efecto directo al interior de los Estados miembros, la inviolabilidad de las reglas del derecho comunitario, y su primacía en las relaciones con el derecho nacional.

Respecto al sistema legislativo de los PIE cabe precisar que en estos se requiere de un verdadero poder legislativo multinacional que sea fecundo y en que sus mecanismos legislativos sean las categorías legislativas más resaltantes, tal es el caso de los reglamentos, las directrices, las decisiones, las recomendaciones, los avisos, etc...

#### **4.1.1. El Derecho Natural como Punto de Partida**

##### a. Doctrinas Modernas y Contemporáneas

Sin duda que las principales doctrinas iusfilosóficas nacidas en el umbral del siglo XX constituyen un intento por afrontar al socialismo que ya se le sentían los pasos. Con Edgar Bodeinheimer esas doctrinas tenían dos características en común: en primer lugar, admitían la necesidad de abandonar el individualismo puro y el “laissez faire” incluyendo en todos unos elementos sociales expresados en el poder del Estado de intervenir la economía con un claro acento liberal; y en segundo lugar, defendían los valores tradicionales frente al ataque del marxismo. Dentro de esas nuevas tendencias encontramos autores tales como Rudolf Stamler (1856-1838), Giorgio Del Vecchio (1878-1970), Guiseppe Capograssi (1889-1956), Georges Renard (1876-1943), entre otros.

Rudolf Stamler llama al derecho natural “derecho justo”, que es de contenido variable y donde el derecho es un ordenamiento de la vida social y como todo ordenamiento de la vida social debe distinguir lo que se le ordena, vale decir, la materia u objeto de ese ordenamiento, aunado al principio o criterio de ordenación. Considera este iusnaturalista alemán el objeto social o materia de ordenamiento como el conjunto de factores propios del medio: geográficos, históricos, económicos, religiosos, etc., mientras que el criterio de ordenación es la justicia, pero ésta como “noción formal” o como “unidad armónica de todos los objetos posibles”.

Aplicar ese criterio a cada conjunto de factores de cada sociedad nos da como resultado que el derecho natural es un derecho particular y no universal; por eso se puede concluir en que su concepto del derecho natural es igual al del derecho positivo. Porque al derecho, si trata de realizar la justicia tiene que estar guiado por el ideal social y sus esfuerzos deben estar dirigidos hacia el logro de una “comunidad de hombres de voluntad libre”

**Giorgio del Vecchio**, filósofo boloñés, cree en la existencia de un derecho natural absoluto “idéntico” a la justicia, donde la autonomía de la persona humana es la base de la justicia. Esa autonomía se incrementa y se acentúa en la medida en que el tiempo avanza, permitiendo por esa vía el triunfo del derecho natural. Igualmente **Guiseppe Capograssi** aporta las relaciones entre el derecho positivo y el derecho natural describiendo dos momentos: en el primero, no habría contradicción entre ambos; y en el segundo se contradicen. En el primero el juez debería aplicar los principios que constituyen el derecho natural, toda vez que ellos estarían en la propia base del derecho positivo, por lo que es evidente que el derecho natural fundamenta toda la historia del derecho y de allí que, sin menoscabo de su valor absoluto, adquiera diferentes expresiones. Para Capograssi cuando hay contradicciones es porque en el poder está alguien que actúa arbitrariamente, que intenta imponer norma o un ordenamiento que choca con la justicia y con los grandes principios del derecho natural. En resumen, para este jurista italiano el concepto del Derecho parte de que hay una verdad primaria de la que parte todo jurista para entender el mundo del

Derecho que “vive en la conciencia y en la vida del individuo común en cuanto tal, constituyendo un momento esencial en la realización de su destino”. A propósito del reconocimiento, en el preámbulo y en el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre (1948), de la “dignidad intrínseca de todos los miembros de la familia humana”, ya Capograssi había afirmado que el valor supremo de la persona, que en aquel tiempo con tanta fuerza se reivindicaba, introducía un “nuevo concepto de hombre” que “remite a la idea cristiana y europea del hombre como razón y libertad ...valor inviolable y principio constitutivo de cualquier vida social e histórica.”

Por su parte **George Renard** propugna un derecho natural de contenido constante, señalando que “las costumbres populares más extrañas y más inmorales que se sabe, existen o han existido en las tribus salvajes no deben hacernos dudar de la unidad moral de la especie humana más que los fenómenos tales como la **acromaptosia** o el **daltonismo** hacen dudar a los psicólogos de la identidad específica del organismo humano”. Renard opinaba favorablemente acerca de la existencia de un “derecho natural de contenido progresivo” sosteniendo que la concepción era esta: Santo Tomás reduce el derecho natural a algunos contenidos primeros cuya certeza pierden las deducciones a medida que se amplifica y diversifica. Para Renard el derecho natural es una especie de ideología o criterios generales inspiradores o rectores de los legisladores y los jueces; no se trata de un ordenamiento compuesto de verdaderas normas sino más bien una orientación con el propósito de elaborar y aplicar el derecho positivo.

**La Nueva Escuela Alemana** presenta una doctrina ampliamente divulgada que considera el derecho natural como una especie superior al derecho positivo y lo alindera sosteniendo que existe un conjunto de realidades o cosas cuya naturaleza se impone cuando se trata de reglamentarlas. Para dicha Escuela lo primero que se debe analizar es que su misma realidad gramatical muestra al derecho natural como una composición sujeto-adjetivo, vale decir, por un lado la palabra “derecho” y por el otro la palabra “natural”. Como quiera que Derecho es una de las definiciones más simples, entendido como “el ordenamiento jurídico de la vida en sociedad del hombre”, la dificultad la encontramos en el adjetivo “natural”. Precisamente, y dentro de esta Escuela el italiano Del Vecchio sostiene que el adjetivo “natural” significa tres cosas: Primero, que el derecho natural es aquel que el hombre conoce con su sola razón, sin la ayuda de la divinidad y al mismo tiempo que es un ordenamiento que solo se centra en la búsqueda de los fines temporales del hombre. Segundo, que es alejado de toda intervención humana, pues si procede de la naturaleza sus mandatos están investidos de “necesidad”. Tercero, que ese derecho hace referencia a la esencia de la fuente de ese mismo derecho que es el hombre.

De aquí se deduce parcialmente que el natural es “el conjunto de norma que emanan de la naturaleza humana y organizan de modo fundamental las relaciones sociales o vida en sociedad”, donde la “naturaleza humana” viene a ser esas inclinaciones o tendencias de los seres de esta

raza que viene o nace de la esencia que los constituye. Ello permite identificar los elementos que determinan la esencia del hombre:

1. Pertenece al reino animal, dotado de vida vegetativa y sensitiva, por lo que tenemos tendencias o inclinaciones que compartimos con los demás animales (Santo Tomás)
2. Está dotado de razón y voluntad libre: la razón le permite conocer en forma abstracta por medio de las ideas interrelacionando las ideas se forman los juicios e interrelacionando los juicios se construyen los raciocinios. La razón dirige su obrar por medio del análisis de los motivos que le impulsan a actuar. Por su parte su voluntad libre le permite escoger. Por ello el hombre descubre que tiene un espíritu o alma que lo convierte en un ser superior.
3. Es un ente social, que viene en estrecho vínculo con sus semejantes; forma grupo de diferente índole para perfeccionar su personalidad y lograr sus fines, y sabe que no puede existir fuera de esa sociedad.

De acuerdo con la Nueva Escuela Alemana se podría definir el derecho natural como “aquella parte del orden jurídico formado por el conjunto de principios, elaborados por la razón basados en las tendencias o inclinaciones innatas a nuestro ser, que organizan de modo fundamental la convivencia humana” Ello implica que el derecho natural haría parte del ordenamiento jurídico, constituido por normas y principios; dichas normas o principios serían elaborados por nuestra propia razón teniendo en cuenta las inclinaciones de nuestra naturaleza; tendrían como fin organizar la convivencia humana pero solo en lo fundamental y no en los detalles o no lo propio de cada sociedad humana. Dichas normas y principios tendrían las siguientes características: son universales (para todos los seres humanos), inmutables, abstractas y cognoscibles por medio de la razón natural.

#### b. El Derecho Natural y El Derecho Positivo

A través de toda la historia de la humanidad se ha planteado la existencia del derecho natural, en oposición, en cuanto a su concepto, su alcance y su influencia a los propios del derecho positivo. Para muchos autores ambos constituyen las dos caras de una misma moneda, vale decir, los contrarios dialécticos con los que se ha entendido debidamente la noción del derecho en tanto, o como, ordenamiento jurídico. El adjetivo “positivo” parece haber sido empleado originalmente en el siglo IV por Calcidio cuando hablaba de justicia natural y justicia positiva; luego encontramos en el siglo XII la expresión *ius positivum* usada por Pierre Abelard. Hoy día entendemos, de acuerdo con la definición de Giorgio del Vecchio, que se trata de “un sistema de normas jurídicas que informa y regula efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico.” Luis Legaz Lacambra (1906-1980) filósofo del derecho, político y académico español, sostiene que se trata, el derecho positivo, de una realidad social con las características propias de lo social. Ambas definiciones pueden considerarse como demasiado amplias o abiertas y por tanto permiten incluir en ellas el concepto de derecho natural.

Por su parte Gastón Jeze (1869-1953), jurista francés, define al derecho positivo como “el conjunto de soluciones que en un determinado país, en cierto momento, los tribunales reconocen como reglas de conducta social”.

Esta definición también peca de limitar el concepto de derecho positivo, que debería ser universal. Ninguna de estas definiciones considera el aspecto fundamental del derecho positivo: el origen de su creación, su propio creador que no es otro que el ser humano.

El hombre crea el derecho positivo por medio de los órganos del Estado o internacionales para que rija a un determinado grupo humano; lo que quiere decir que el derecho positivo es creado o reconocido por el Estado a través de sus órganos, imponiéndolo a una sociedad. La obligatoriedad del derecho positivo radica en que se trata de un derecho válido creado o reconocido por las instituciones del Estado o supraestatales y cuyos preceptos deben ser acatados o cumplidos o, en todo caso, no violados por la sociedad que rige. Pero lo cierto es que no todo derecho válido es derecho positivo; éste se crea por el Estado pero teniendo en consideración los factores que influyen en esa elaboración

Según Francisco Geny en la creación del derecho positivo existen dos partes, una científica y una técnica. La parte científica estudia cuatro elementos o datos: el dato real, el dato histórico, el dato racional y el dato ideal. El dato real proviene de la naturaleza tanto física como humana, o sea las condiciones de hecho en las que encuentra esa parte de la humanidad que el derecho positivo va a regir. El dato histórico se refiere a los hechos de ese pueblo al que va dirigido el derecho positivo, vale decir, lo vivido por esa gente en un tiempo determinado. El dato racional representa la idea del derecho positivo, los parámetros de la justicia, el bien, la equidad. El dato ideal que actúa sobre los tres datos antes señalados en el sentido de que los orienta y moldea hacia las aspiraciones humanas más sentidas, para lograr su progreso y con ello la evolución del derecho positivo. La parte técnica viene a continuación del estudio de los elementos anteriores; en forma cronológica tiene la función de elaborar, redactar y estructurar las normas jurídicas, con la intervención de los factores inherentes a las técnicas legislativas. Aquí el legislador se vale de las palabras, los términos, las presunciones, las ficciones, las solemnidades, los procedimientos, etc., para la elaboración de normas.

Para Paul Roubier, jurista francés, la confección del contenido de la regla positiva deben pasar por el estudio de los datos de la vida en sociedad y por la consideración y aplicación del concepto de justicia. Esos datos o elementos de la vida en sociedad están representados en los factores económicos, religiosos, políticos, morales, etc., donde los económicos desempeñan un papel fundamental ya que son los que determinan la mayor parte de las relaciones interpersonales; sin embargo, esos datos de la vida social solo proporcionan “un conjunto de instituciones y prácticas a las cuales se le debe imprimir un carácter de justicia, para que tengan la autoridad de reglas de derecho...”, para Roubier el derecho positivo es un conjunto de normas



jurídicas elaboradas por el ser humano, más exactamente por un órgano estatal o interestatal o reconocidas por estos con apego a los procedimientos formales y que hoy día conservan su vigencia y son de cumplimiento obligatorio para un grupo social.

Eduardo García Maynes (1908-1993) jurista y filósofo del derecho, mexicano, desarrolla lo que se conoce como la teoría de los tres círculos y en la que plantea una visión muy particular del derecho positivo, del derecho natural y de la vigencia del derecho. Para él, “el orden vigente está conformado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder político reconoce y aplica, como por los preceptos de carácter genérico que integra la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas, vale decir, resoluciones judiciales, resoluciones administrativas, contratos, testamentos, etc.

Para García Maynes el derecho natural es un “orden intrínsecamente justo que existe al lado o por encima del derecho positivo...estableciendo que la diferencia entre ambos se hace consistir en el fundamento de su validez.” El derecho natural vale por sí mismo en cuanto intrínsecamente justo, mientras el derecho positivo es caracterizado atendiendo a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido. La validez del derecho positivo se encuentra condicionada por la concurrencia de ciertos requisitos determinantes de su vigencia. Todo precepto vigente es formalmente válido. Las expresiones vigencia y validez poseen en la terminología igual significado...Frente a tales preceptos los de derecho natural son normas cuyo valor no depende de elementos extrínsecos...”. Para García Maynes las locuciones derecho vigente y derecho positivo normalmente se emplean como sinónimos, pero las condiciones son indebidas ya que no todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente. Para él la vigencia es un atributo puramente formal, vale decir, el sello que el Estado le imprime a las reglas jurídicas, que parten de las fuentes formales consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas, y sancionados por dicho Estado. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto vigente o no vigente... ya que la circunstancia de que una ley no sea obedecida, no le quita su vigencia.

De esta manera García Maynes explica su **Teoría de los tres círculos**, donde cada círculo lo constituye el Derecho intrínsecamente válido, el derecho formalmente válido y el positivo o eficaz. Así, el derecho positivo vendrá a ser aquel que se cumple, que de hecho es eficaz, independientemente que no sea intrínsecamente válido, vale decir, justo o formalmente válido, o sea, vigente.

No son pocos los autores que prefieren sostener que los términos “derecho positivo” y “derecho vigente” son sinónimos alegando que no existe un derecho o un conjunto de normas que estando vigentes no sean positivas. De esta manera vinculan la positividad con la obligatoriedad y el carácter vinculante del derecho y no con su cumplimiento efectivo o eficacia. Así concluyen en que el derecho positivo es aquel que puede aplicarse, bien por un juez, por un administrador o por los mismos ciudadanos.

Aquí se aprecia una coincidencia con el concepto de fuentes formales del derecho, quedando excluido de este concepto aquel derecho que en una ocasión se aplicó pero que ya no está vigente y por tanto no se aplica ya, tal es el caso del Derecho Romano.

#### **4.1.2. El Derecho y la Integración Económica**

Los PIE que, de distintos niveles o etapas, existen en el mundo actual producen una enorme normativa, tanto nacional como internacional que se conecta y entrelaza presentando un nuevo contexto en el cual se desenvuelven los intercambios, la movilidad de los factores y políticas económicas comunes que generan nuevas formas de relaciones jurídicas de carácter más amplio que el nacional. Tal situación conduce a plantearse distintas interrogantes para conocer:

- cuáles son los instrumentos jurídicos institucionales que condicionan tales hechos;
- como se relacionan con las normas domesticas o de carácter nacional;
- cuál es la naturaleza de los organismos institucionales y entidades internacionales que por medios contractuales o convencionales influyen y/o fijan las pautas para el desarrollo del PIE; y
- cuál es el nuevo contexto jurídico de las relaciones entre estos bloques, particularmente los más recientes.

Sin duda que las respuestas a tales inquietudes las encontramos en el campo del derecho de la integración y del derecho comunitario. No son pocos los autores que tienen por sinónimos estos dos términos, mientras para otros existe una clara diferencia, que compartimos, y que reserva al Derecho Comunitario la sistematización de las normas que emanan de órganos supranacionales, que tienen aplicación inmediata, directa y prevalente dentro del territorio del área integrada; mientras que el Derecho de Integración abarca y arropa al Derecho Comunitario, pero además se ocupa de las normas que requieren de un acto posterior para su inserción, incorporación y aplicación dentro del ordenamiento jurídico interno de los países miembros y que emanan de órganos intergubernamentales. El Derecho de la Integración aspira a ser la normatividad jurídica que sirve de fundamento a la integración económica y que la controla, la regula y la orienta. Como la integración económica es un fenómeno relativamente nuevo, el derecho de la integración es, en consecuencia, un derecho novísimo que utiliza el acervo jurídico tradicional y, sobre todo, la creatividad jurídica como instrumento esencial *sine qua non* de estos procesos, donde también se dan cita la política, la economía, y otras ciencias sociales. Hoy día existe, principalmente en Europa, una bibliografía abundante que demuestra la complejidad, la importancia y su vibrante actualidad, sin embargo, si la integración económica es la realización conjunta y progresiva, con tendencia a institucionalizarse, de un desarrollo integral en base a la voluntad política común de sus miembros, y los procesos se describen como organizaciones regionales que trascienden el imperativo de cooperación para plasmar la alienación de ciertas competencias soberanas en la búsqueda de una unidad superior en cuyo interior se borran las fronteras económicas, el Derecho de la Integración es, en consecuencia, progresivo, dinámico, y se relaciona directamente con el tema de la soberanía. De allí la importancia que tiene el mayor respaldo político posible todo PIE.

En cuanto al papel que le corresponde al derecho dentro de un PIE, hay que puntualizar que es fundamentalmente normativo o regulador y en pocas ocasiones orientador. No le corresponde al derecho de la integración ser el motor del proceso, toda vez que la norma jurídica ordena las conductas y armoniza los hechos, pero no dispone de la capacidad, ella sola, para cambiar la realidad. Lo factico precede a lo normativo, vale decir, que el derecho, que corresponde al mundo del deber ser, normalmente marcha detrás de los hechos para regularlos y no para producirlos.

Los Tratados internacionales que dan inicio a los distintos PIE, y además la estructuran, con apoyo de las constituciones nacionales de los Estados miembros, tienen a su turno, carácter constitucional en el sentido de que sirven de fundamento a un nuevo proceso autónomo y dinámico, en este caso supranacional, con efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales. Una constitución comunitaria, que se encuentra en los Tratados fundamentales tiene la misma estabilidad y dinamismo que deben tener las constituciones nacionales, toda vez que cuenta con un control especial para proteger la integridad y prevalencia de sus disposiciones y la exigibilidad de las normas derivadas, vale decir, el control de la constitucionalidad. Ipsen de Hamburgo sostiene que los Tratados comunitarios son “actos colectivos surgidos de la potencia de integración de los Estados participantes”, de esta manera se localiza el fenómeno, no en el plano de las relaciones exteriores, sino en una reestructuración de las instituciones y poderes de los propios Estados. También afirma que “es este efecto el que muestra, de la forma más sorprendente, que no estamos frente a Tratados internacionales en el sentido ordinario del término, sino frente a un proceso más fundamental, toda vez que dichos Tratados han constituido una nueva estructura de carácter comunitario que cuestiona, por vía de consecuencia, el orden constitucional de los Estados participantes por la creación de un nuevo marco, al interior del cual va a evolucionar su existencia nacional” (2)

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, además de lo señalado en el preámbulo, señala taxativamente que:

*“La República preverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y*

(2) Ipsen de HAMBURGO. Citado por Pierre Pescatore. Op.cit.p.26

*coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo esos procesos de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y la aplicación directa y preferente a la legislación interna”*(3)

En cuanto a las exigencias constitucionales de los PIE, cabe señalar el caso europeo que desde el Tratado de Roma que creó la CEE, hasta el Tratado de Maastricht que generó el TUE, siempre contó con el respaldo del derecho constitucional interno de los países miembros, lo que significa que en todas las fases evolutivas del proceso estuvo precedido de un reacomodo de las constituciones para permitirlo, facilitarlo y evitar conflictos entre lo que significaba jurídicamente la integración económica y lo previsto en el derecho constitucional interno de cada Estado. En América Latina, en cambio, y por mucho que no pocos integracionistas pretendan ignorarlo, o pasarlo por alto, el problema constitucional de la integración es el problema jurídico más

importante de la misma, ya que sin su solución no pueden existir las bases jurídicas sólidas que requiere un PIE. Salvo excepciones, esta carencia significa que la transferencia de competencias de los órganos constitucionales a los órganos comunitarios supranacionales, como exigencia de un PIE, no tiene respaldo decisivo del derecho constitucional interno de los países miembros.

El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, en casi todos los quince países miembros de entonces, conllevó a que se efectuaran reformas constitucionales, en Alemania, Francia y España; muchas de ellas con referéndum consultivo, como fue el caso de Francia, y a que se ejerciera un control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias del Tratado por los tribunales constitucionales. Precisamente, ese proceso de ratificaciones evidenció que el derecho comunitario en los quince Estados se ha fundamentado y se fundamentó, en última instancia, en la

(3) Artículo 153 de la Constitución de la RBV de 1999.

Constitución de cada uno, de manera que los avances del PIE y de construcción, en este caso, de la UE, ha sido posible por el cumplimiento de las reglas del estado de derecho; de manera tal que la constitucionalización del PIE ha sido una constante desde 1950 hasta hoy.

En relación con otras ramas del derecho, y por ser muy complejo el fenómeno de la integración económica, su dinamismo le imprime una tendencia totalizadora, y así vemos como su aspecto jurídico tiene que ver con distintas especialidades del derecho, según sea la etapa en que se encuentre, evolucionando o no, el PIE. Hasta el derecho penal, que en un principio parecía ajeno a la integración económica, hoy ha adquirido especial importancia en la lucha con los delitos contra la humanidad.

En relación con el Derecho Internacional Público, se puede asegurar que está en la misma base del Derecho de la Integración, ya que en sus dominios se negocian, se perfeccionan y se cumplen los tratados fundamentales de la comunidad, pero a diferencia el derecho de la integración trasciende el marco jurídico del derecho internacional público, toda vez que la formación de la comunidad integrada implica la creación de un nuevo centro de toma de decisiones con dinamismo propio. Mientras en el derecho internacional público clásico la relación entre los Estados es tangencial o circunstancial, donde se restringe el poder soberano de los Estados, de manera taxativa y casuística en relación solo con asuntos concretos previamente definidos y delimitados, en el derecho comunitario tiene lugar una transferencia permanente, aunque parcial, de la soberanía, en materia muy amplia que va concentrándose a medida que avanza el PIE.

En relación con el Derecho Social en general, el Derecho del Trabajo en particular, incluye la seguridad social dada su importancia en todo PIE y dada la dimensión social y humana, más que la misma repercusión en el proceso económico. En el caso de la experiencia europea se puede afirmar, con Pescatore, que la libre circulación de los factores productivos (mercado común) y en particular la del factor trabajo, junto con el principio de no discriminación entre los ciudadanos de la comunidad, es del dominio de las realizaciones prácticas; ello explica la necesidad de que la integración no sea simplemente una cuestión económica.

En relación con el Derecho Comparado, resulta fundamental si consideramos la necesidad de lograr una integración jurídica para que la integración económica pueda operar uniformemente y en un ambiente de seguridad jurídica en toda la región integrada y garantice la equidad y la justicia en los resultados del PIE. El derecho comparado está en la base misma del sistema legislativo comunitario, ya que los organismos de integración, al elaborar la normativa, entiéndase decisiones,

resoluciones, reglamentos, protocolos, directrices, etc., necesariamente deben considerar los sistemas jurídicos nacionales.

En relación con el Derecho Procesal, aunque se considere un derecho adjetivo, resulta substancial en la práctica para la eficiencia de los llamados derechos sustantivos, y entre ellos el derecho comunitario, ya que dada la naturaleza propia de los PIE, los procedimientos del derecho comunitario deben ser instrumentos ágiles y flexibles al servicio de los intereses colectivos.

En relación al Derecho Administrativo referido a las instituciones comunitarias, cabe señalar que este cumple una función de especial trascendencia, toda vez que el derecho comunitario es un derecho derivado donde predominan los problemas de ejecución. Considerado como una disciplina jurídica propia del poder ejecutivo, el derecho administrativo está llamado a contribuir de manera substancial con los PIE para regular las relaciones entre los órganos comunitarios y los Estados, entre ellos mismos y con los particulares. José Luis Iglesias, catedrático de la Universidad de Valencia, España, sostiene que la característica fundamental de la supranacionalidad es su “vocación administrativa” donde las tres funciones o potestades que conoce la ciencia administrativa, la normativa, la de gestión y la de intervención o policía, están presentes en la integración, pero lo que caracteriza al órgano supranacional es el grado de intensidad de cada uno. El derecho administrativo ha resultado de un uso tan intenso y frecuente en la Unión Europea, que originó la creación en 1988 del Tribunal de Primera Instancia con doce magistrados y más de mil empleados. Hoy día en la UE se habla, dentro del derecho administrativo, del Derecho Presupuestario que regula la elaboración y ejecución de los presupuestos, así como la asignación y recaudación de recursos.

Para entender mejor y más ampliamente el papel del derecho en un PIE hay que tomar en consideración que estos, los PIE han sido considerados como unas “comunidades de derecho” y un triple fenómeno de derecho, por constituir: una creación del derecho, un ordenamiento jurídico y una fuente de derecho.

El jurista y politólogo alemán Walter Hallstein, ex presidente de la Comisión Europea y prominente figura de ese PIE, así lo consideraba:

- 1) *Una creación del derecho*, puesto que todos los PIE han sido constituidos a través de un tratado inicial y distintos convenios fundacionales considerados actos creativos, por haber dado origen a las organizaciones comunitarias y haberlas dotado de una estructura jurídica que le permite alcanzar los objetivos trazados.
- 2) *Un ordenamiento jurídico*, puesto que constituye un sistema de preceptos jurídicos debidamente jerarquizados y cuyos fundamentos se originan en los mismos tratados y en los actos jurídicos de los órganos especialmente creados.
- 3) *Una fuente del derecho*, toda vez que la asociación creada por los Tratados genera nuevas normas jurídicas y ha previsto mecanismos para su interpretación y aplicación.

Precisamente, Walter Hallstein sostiene que “la comunidad es una creación del derecho, donde no se emplea como recurso el poder ni la subyugación, sino la fuerza cultural e intelectual”, porque “la majestuosidad del derecho ha de crear lo que no pudieron hacer durante siglos la sangre y el hierro”.

Por otra parte, otro autor alemán, Klaus Dieter Dortchardt sostiene que “solo una unión que repose en la voluntad de los pueblos puede perdurar”. Como elementos

adicionales que marcan la importancia del derecho, en el caso particular de la UE, hay que mencionar que en los tratados constitutivos o fundacionales, los Estados miembros expresan su voluntad integracionista sobre la base de lineamientos generales y orientaciones redactados en términos cautelosos y que, en este caso, ha sido la interpretación de su texto y espíritu por parte del Tribunal Europeo de Justicia lo que le ha dado firmeza y coherencia. En este sentido el Tribunal de Roma es ilustrativo cuando en materia concerniente a la “coordinación de las legislaciones” en sus artículos 100, 101 y 102 establece que el Consejo debe dictar directivas por unanimidad y a proposición de la Junta para coordinar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de las partes involucradas. El propio Tratado de Maastricht, no obstante ser redactado y aprobado en una etapa avanzada del proceso, utiliza una terminología similar, tal como se observa en la “Declaración relativa a la aplicación del Derecho Comunitario”, contenidas en el Acta final, y donde se destaca que para... “la coherencia y la unidad del proceso en construcción es esencial que todos los Estados miembros transcriban íntegra y fielmente a su derecho nacional las directivas comunitarias, reconociendo que corresponde a cada Estado la mejor forma de aplicar el derecho comunitario”.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Justicia, basándose en disposiciones como esa, estableció que los Estados miembros, primero, transmiten las prerrogativas que sean creadas por ellos, a toda la comunidad; segundo, que limiten su soberanía en beneficio del logro de los objetivos comunes trazados; y tercero, que le den primacía al derecho comunitario sobre sus ordenamientos jurídicos internos. Estas decisiones, acatadas y respetadas por la comunidad y por sus ciudadanos, confirman que el imperio del derecho ha sido, en el caso Europeo, y será decisivo en todos los PIE.

#### **4.1.3. El Derecho Comunitario y el Derecho de la Integración.**

Existen tres conceptos que en lo más superficial tienden a confundirse, pero al iniciarse la profundización del análisis se observa claramente sus diferencias: el derecho internacional o de gentes, el derecho comunitario y el derecho de la integración. Siempre hemos entendido el derecho internacional como el ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre los Estados; y lo entendíamos así porque los Estados eran los únicos entes con derechos y obligaciones internacionales; pero hoy día ese mismo derecho de gentes atribuye derechos y deberes a las Organizaciones Internacionales, a Sociedades Mercantiles y a los Individuos, aunque no deja de ser cierto que se ocupan primordialmente de los Estados-Nación. Esas dudas han generado una suerte de escepticismo generalizado sobre la misma existencia y validez de este derecho toda vez que no existe un sistema supranacional de sanciones que puedan ser impuestas al infractor; no obstante, la casi totalidad de los Estados suelen aceptar el carácter jurídico del derecho internacional, y hasta ajustarse a él. Entre las razones por las que los Estados obedecen el derecho internacional, y donde el miedo a las sanciones muy poco tiene que ver, encontramos:

- La falta de un poder legislativo, paradójicamente, hace que los Estados creen el derecho internacional por sí mismos, siendo improbable que creen un derecho que no se ajuste a sus intereses.
- El derecho internacional se basa en gran medida en la costumbre, luego un Estado que infringe una regla de derecho consuetudinario puede haber creado un precedente que puede ser usado contra él mismo, y

- Los Estados son escasos en número y se basan en un territorio, por lo tanto no pueden escoger sus vecinos, por lo que están obligados a convivir con los Estados más próximos.

Por su parte el Derecho Comunitario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad de los Estados, las Instituciones Comunitarias y, en algunos casos, los ciudadanos ocupantes de esos territorios. Evidentemente que las fuentes de este derecho van a depender de la forma del PIE adoptado y su grado o nivel de avance. La fuente normativa directa primaria está compuesta del Tratado Constitutivo, integrado por un texto básico, anexos, protocolos, etc., y pueden ser Tratados Multilaterales y Tratados Constitutivos de Organismos de Integración Económica o Tratado Fundacional (4). Lo cierto es que el derecho comunitario es pragmático, que se define en el marco de su aplicación, sin embargo, aún así, contiene elementos generales que lo identifican como una categoría jurídica aparte. También es cierto que gran parte de la afirmación de que el derecho comunitario se impone a las legislaciones o a los derechos nacionales de los Estados miembros de un PIE, se apoya en la obligatoriedad del derecho internacional, no en el sentido de una justificación. En el derecho debe obedecerse lo que disponga el legislador originario o constituyente, mientras en la sociedad internacional el legislador originario o primero puede ser el grupo de Estados que acuerdan determinadas reglas, como tratados bilaterales o multilaterales, o la mayoría de la comunidad internacional, como en el caso de las Naciones Unidas. (5)

Entre las características más relevantes del derecho comunitario, está la de ser un derecho novedoso y polifacético así como multidisciplinario en el vasto campo de las ciencias jurídicas. Del carácter novedoso se desprende la característica de ser una rama casi esotérica por lo desconocida en los medios jurídicos, en las Facultades de Derecho, en los gremios de abogados, entre los litigantes y, sobre todo, entre los mismos funcionarios públicos, incluido el poder judicial, particularmente en los PED, toda vez que en Europa existe una larga experiencia ya que el PIE ha hecho que todos los juristas, teorizantes, académicos y practicantes, en las Universidades, en el Foro o en la función pública, se interesen por este nuevo derecho; de allí el gran número de publicaciones y la labor del Tribunal Europeo de Justicia que ha orientado esta labor con el respaldo de los más prestigiosos magistrados. El derecho comunitario al igual que los PIE a los cuales sirve de instrumento, es evolutivo, progresivo y dinámico, de allí que sus normas sean más de tipo indicativo y programático que prescriptivo o imperativo;

(4) MORALES PAUL, Isidro. Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración. Editorial Jurídica-Venezolana. Caracas.1980. p.171.

(5) LOPEZ DAWSON, Carlos. El Ciudadano en la Integración Económica. Academia Diplomática de Chile, Andrés Bello. Santiago, 1988. Pp.94-95

el derecho comunitario tiene un profundo significado político como herramienta que es de la integración económica, al tiempo que aúna en sus propios fundamentos al

derecho constitucional y al derecho internacional, aunque concebidos con un criterio renovado; y como su contenido corresponde principalmente al derecho económico, participa en la inestabilidad y en la complejidad propias de éste.

El PIE evoluciona dinámicamente en sentido progresivo, ya que políticamente no es aceptable la hipótesis de un retroceso (teoría de tirabuzón). Las conquistas que se van logrando, sobre todo las de carácter jurídico son definitivas e irrevocables en la práctica, lo cual está fundado en el clásico principio del *pacta sunt servanda* que ha sido la base de abundante jurisprudencia en los distintos procesos a lo largo y ancho del planeta.

Hoy día, después de los encuentros y desencuentros de los más variados proyectos integracionistas, podemos hablar del derecho comunitario como disciplina autónoma, ya que como disciplina independiente surge a posteriori, toda vez que originalmente, al estudio de la normativa jurídica surgida con las comunidades europeas, se le consideró como una rama del derecho internacional público; pero las experiencias derivadas de la progresiva aplicación de los Tratados de Paris y Roma evidenciaron que se perfilaban normas y conceptos doctrinarios novedosos y relativamente especializados que requerían mayor atención, fundamentalmente por ser distintas al derecho nacional y al derecho internacional público; junto a la profundización de la corriente de pensamiento antes señalada, se enarbolaron las banderas para la creación de una nueva rama del derecho, la misma que hoy conocemos como Derecho Comunitario o Derecho Europeo, en honor a su región de origen, ya que por primera vez fue identificada por un jurista italiano, Alfredo Rocco en su obra "Principios del Derecho Comercial". (6) De Nicola Catalano tenemos una definición más amplia que precisa al Derecho Comunitario como:

*"la rama de las ciencias jurídicas que sin apartarse de los principios básicos del derecho internacional, tiene por finalidad profundizar sistemáticamente en el estudio de los Tratados de la Comunidad Europea, así como también la evolución jurídica resultante de la aplicación de esos tratados y de la interpretación de la jurisprudencia de la Corte de Justicia (hoy TEJ) tanto en lo concerniente a disposiciones*

(6) CATALANO, Nicola. Manual de Derecho de las Comunidades europeas. Material mimeografiado de INTAL. Buenos Aires. 1965. p.186.

*contenidas en los tratados como en lo atinente a medidas adoptadas por las instituciones comunitarias" (7)*

A esta definición, el profesor Ramón Crazut agrega algunas caracterizaciones que la complementan, tales como que:

- 1. El derecho comunitario tiene como objetivo regular las relaciones entre las instituciones comunitarias.*
- 2. El derecho comunitario determina las relaciones entre la comunidad y sus países miembros.*



3. *El derecho comunitario no se puede conceptuar como un conjunto de acuerdos interestatales, sino como un cuerpo jurídico autónomo y como una ciencia con sus fuentes propias de conocimiento.*
4. *No es fácil asignar al derecho comunitario un lugar bien definido en el sistema general del derecho, dada la interacción e interdependencia de las distintas ramas del derecho.*
5. *El derecho comunitario y el interno de los países miembros engranan porque se desenvuelven en el mismo espacio jurídico. ( 8 )*

No obstante existir la tendencia a considerar sinónimos al derecho comunitario y al derecho de la integración, como señalamos anteriormente, es necesario dejar clara la distinción entre ambos y entre las mismas normas comunitarias y las normas de integración. Al respecto cabe señalar que la doctrina reserva la denominación de Derecho Comunitario a la sistematización de normas que, emanadas de órganos supranacionales, tienen la aplicación inmediata, directa y prevalente dentro del territorio de los Estados-Nación miembros del PIE; mientras que el Derecho de la Integración comprende o abarca al derecho comunitario, ocupándose además de las normas que requieren de un acto posterior para su inserción, incorporación y aplicación dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados-Nación miembros, y emanan de órganos intergubernamentales. Esta distinción es válida también para identificar el grado o nivel de un PIE, si se trata de uno avanzado o uno menor de las primeras etapas, la comercialista, por ejemplo. Leontin Contantinesco sostiene que el derecho comunitario es un orden jurídico con marcada autonomía y lo considera una nueva categoría jurídica híbrida, toda vez que comprende simultáneamente el derecho internacional y el derecho interno; mientras que para Nicolaysen se trata de un orden jurídico específico y autónomo, con un poder propio de autoridad. Por su parte, el Derecho de la Integración se presenta como la rama especial que estudia el fenómeno de los PIE y sus esquemas jurídicos, donde vamos a encontrar los elementos necesarios

(7) *Ibíd*em p.191

(8) CRAZUT, Ramón. *El Euro y la Integración Económica Europea*. FCJP. UCV. 2003. pp 40 y 41.

para discernir la naturaleza de estas normas y el carácter que asumen frente a otras normas dentro del ordenamiento jurídico del Estado. (9)

Es bien sabido que los esquemas que adoptan los Estados en los PIE son de diferentes grados de evolución, desde las AIP a la UET; algunos autores sostienen que a partir del Mercado Común se puede hablar de Normas Comunitarias; inclusive, aún existe resistencia doctrinaria para admitir como Normas Comunitarias o Normas de Integración las que pertenecen a la fase comercialista del proceso, vale decir, las que constituyen una ZLC o una UA, reservando las Normas Comunitarias para el MC. También es sabido que toda estructura integracionista produce normas jurídicas de distinta naturaleza, jerarquía y efecto, pero dichas normas se caracterizan por tener un criterio regional o comunitario en las áreas delegadas, afectando en este aspecto a los sujetos dentro del territorio de los Estados. Estas normas poseen la particularidad de que no tienen su origen en la iniciativa de los órganos legislativos internos de los Estados, donde la legislación es la fuente formal principal de las leyes

que integran el orden jurídico; su origen está en la iniciativa de órganos tanto intergubernamentales como supranacionales. Y tanto la aplicación como la interpretación de este derecho pueden producir dificultades y conflictos de los más variados: entre dos Estados miembros, entre un Estado miembro y un particular nacional, entre un Estado miembro y un particular extranjero, y entre un Estado miembro y órganos supranacionales, entre un órgano supranacional y un particular extranjero, entre dos órganos supranacionales. Todo ello hace más imperiosa la necesidad de determinar cómo las Normas Comunitarias y las Normas de Integración se convierten en obligatorias para sus destinatarios; precisamente los órganos creados por los Tratados de Integración son fuentes generadoras particulares de derecho obligatorio para los Estados miembros y los particulares, y el modo como son producidas y como surten efectos estas fuentes formales determinan su distinción. Como en los PIE más avanzados no se precisa de sanción legislativa, toda vez que operan por delegación funcional de los Estados miembros a un órgano supranacional, estas normas se califican como Normas Comunitarias; y como en los PIE menos avanzados las normas emanan de órganos que representan a los Estados miembros y por tanto precisan de ratificación o internacionalización para su incorporación al orden jurídico interno, estas normas se califican como Normas de Integración. (10)

(9) RUIZ DIAZ L. Roberto. Mercosur. Integración y Derecho. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.

(10) *Ibidem*.p.89

## **4.2. La Soberanía y la Integración Económica**

### **4.2.1. Conceptos de Soberanía**

Es difícil pensar en una palabra que haya causado tanta confusión intelectual y mayor anarquía internacional que *soberanía*. Lo que sí es cierto es que hoy día la soberanía sirve para muy pocas cosas, a no ser que se trate de exaltar nacionalismos interesados o reivindicar a los mercantilistas. En el contexto del derecho y la filosofía de la estructura interna del Estado, soberanía significa poder supremo, mientras en el contexto del derecho internacional y las relaciones internacionales, soberanía equivale al reverso de la misma moneda, toda vez que como todos los Estados son iguales, la idea de supremacía no existe, lo que quiere decir que soberanía equivale más bien a independencia.

Siempre se ha tenido a la soberanía como un concepto jurídico, pero cuando los juristas dicen que un Estado es soberano está diciendo que es igual a los demás; cuando un internacionalista hace la misma aseveración, está diciendo que ese Estado es independiente, mas como una expresión emocional; y cuando los economistas hacen lo propio, están señalando que es Estado es capaz de contraer compromisos económicos con cualquier agente de las relaciones internacionales, precisamente la facultad de contraer tales compromisos internacionales; es un atributo de la soberanía del Estado. (11)

La soberanía como concepto del derecho internacional tiene tres acepciones fundamentales: en su aspecto externo, hablamos del derecho que tiene todo Estado

de determinar sus relaciones con otros Estados independientes, y presupone la soberanía internacional; en su aspecto interno, se trata del derecho o competencia exclusiva de un Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, asegurando así su funcionamiento y respeto; y en el aspecto territorial, se trata de la autoridad completa y exclusiva que el Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo y encima de su espacio geográfico. Precisamente, la soberanía es la sumatoria de los aspectos externos, internos y territoriales. Asegurando que la soberanía es a los Estados lo que la dignidad es al ser humano, apreciamos que la misma está referida a un solo sujeto del derecho internacional, vale decir, al Estado, y de acuerdo a la definición clásica del derecho internacional, éste es el único sujeto de este derecho, aunque hoy día existen nuevos agentes e instituciones internacionales que son sujetos del derecho

(11) AKEHURST, Michael. Introducción al Derecho Internacional. Alianza Editorial. Madrid. 1972. p.33.

internacional, pero que no son soberanos, tal es el caso de la Santa Sede, los Estados diminutos como Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino, etc., las colonias, los protectorados, los territorios autónomos, los territorios en fideicomiso, las partes beligerantes, los insurgentes. Tal vez por ello es que para no pocos estudiosos el derecho internacional es una ficción, que como su hermana siamesa y enemiga a la vez, la guerra, según la expresión de Stanley Hoffmann, sigue siendo una cristalización de todo lo que hace "sui generis" el mundo de la política. El Derecho Internacional y la guerra son producto de un sistema político de poder descentralizado que se basa en el reconocimiento de las unidades políticas soberanas; aplicable cuando impera la armonía política, pero en épocas de disonancia es la guerra la que prevalece.

La soberanía, al igual que la globalización, se ha convertido en fuente de problemas de los PIE. Al respecto hay que tener en cuenta que la declinación de la soberanía no es un fenómeno simple; mientras parece alejarse del horizonte de las instituciones de la política se convierte en un nuevo objeto del deseo, a menudo escondido y a veces inconfesado, que se descompone, se despedaza y se reconstruye en nuevos lugares.

Por ejemplo, una soberanía electrónica, globalizante y sin fronteras nacionales, parece crecer y amenazar la libertad, pero simultáneamente, esa tecnología, puede ser instrumento útil para el incremento de la soberanía popular y hacerla quizás menos impotente, como vemos hoy con el uso "popular" de las redes sociales; la soberanía se retira de los lugares centrales de la toma de decisiones y se transforma en instrumento de emancipación, deviene en lugar de reivindicación de autonomías y de igualdades que permiten redescubrir lo que habría podido ser; la soberanía sobre las decisiones de pueblos enteros y la necesaria soberanía de cada uno sobre su propio cuerpo ya colonizado con tecnologías impuestas por las necesidades, cada vez más fuertes de protagonismo, marcan nuevos desafíos e imponen cambios de lenguaje. Si el Estado moderno era fundamentalmente una criatura artificial, su alma también debía serlo, esa alma artificial no es otra que la soberanía. De los destinos de la política moderna, con todo lo que ello significa, la soberanía ha sido partícipe,

testigo, pero también causa principal; su semántica ha sido cambiada históricamente y sus referencias se han diseminado por todos los ángulos. (12)

Sin duda que el concepto de soberanía debe ser absolutamente supera-

(12) BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio. (Compiladores) Soberanía un principio que se derrumba. Ediciones Paidós S.A., Barcelona, España. 1996. p. 10.

do, y esta ha sido la gran esperanza de un verdadero cambio cultural, el mismo que no pocos esperan desde Kelsen en 1920, quien consideraba que sin la superación del dogma de la soberanía de los Estados, nunca se podrá plantear seriamente el problema de la paz. Parodiando a Kelsen, pero sin llegar al extremismo, esta frase es válida y aplicable a la Integración Económica primero, y a la Integración Política a continuación. Según Kelsen, solo por un tiempo relativamente largo la humanidad se dividió en Estados, pero no ha sido dicho que así debería serlo por siempre. Si el Estado surge como un producto relativo de un tiempo histórico bien definido, el cual coincide con este tiempo que convencionalmente hemos denominado “modernidad”, superar el dogma de la soberanía es hoy por hoy la tarea fundamental que una cultura jurídico-política debe llevar a cabo. Lo que si podemos apreciar en este devenir es que el concepto de soberanía ha pasado, y está pasando, por una evolución impuesta por la necesidad de producir arreglos internacionales ante una serie de asuntos cuyo manejo escapa a la exclusividad del Estado-Nación, tales son los casos del ambiente, el espacio, los océanos, los derechos humanos, el terrorismo, el narcotráfico y toda la delincuencia organizada, las comunicaciones, el propio comercio internacional, y más recientemente las finanzas internacionales; en el fondo, hay quienes piensan que las cosas siempre han sido así, puesto que de haber sido la soberanía un castillo inviolable del Medievo no habría surgido el derecho internacional público. Y como la integración económica, en su forma más moderna, implica amplias y rápidas decisiones de soberanía, que tocan el núcleo del sistema político, la cesión de soberanía y la supranacionalidad son un tema que, de cara al futuro, deberá debatirse más ampliamente y sin complejos en los PIE modernos. Cabe recordar a Georg Jellinek, hace casi un siglo, aunque se pueda argumentar en contrario “La soberanía no es una categoría absoluta sino histórica, que expresada en una fórmula breve significa la propiedad de poder de un Estado, en virtud del cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo”

#### a. La Nueva Soberanía

Hoy se habla de soberanía sin territorialidad y de soberanía limitada dentro de un cuadro interdisciplinario de las ciencias sociales que obligan a profundizar en el análisis. Así encontramos que el problema de la crisis del Estado-Nación a partir de la territorialidad es una realidad después de los acuerdos relacionados con los Tratados de Paz de Westfalia en 1648 donde el principio embrionario de la soberanía territorial pasó a ser el concepto fundamental del Estado-Nación. Muchas nociones, además de la soberanía territorial, influyeron en las culturas posteriores como el lenguaje, origen

común, la sangre y otras concepciones del ethnos; sin embargo, la justificación política y jurídica y la base del sistema de Estado-Nación es la soberanía territorial por más complejas que sean sus connotaciones. En relación con la nacionalidad y la localidad cabe recordar que mientras el nacionalismo está dando señales de recrudescimiento, el Estado-Nación moderno como organización compacta e isomorfa de territorio-ethnos-aparato gubernamental, está atravesando una crisis de envergadura. La producción de localidad, como una dimensión de vida social, enfrenta dos dificultades, en todo orden posnacional que desafía el orden y el sentido del orden del Estado y la movilidad humana, en el contexto de la crisis del Estado estimula el surgimiento de translocalidades. La labor de producción de localidades muchas veces está reñida con los proyectos del Estado-Nación, entendiendo por localidades, los mundos existenciales constituidos por asociaciones relativamente estables, historias relativamente conocidas y compartidas y espacios y lugares recorridos y elegibles colectivamente. Paradójicamente, para el Estado-Nación los movimientos humanos propios del mundo de hoy son una amenaza tan peligrosa como los apegos de los sujetos locales a la vida local, por ello es fácil encontrar expresiones sobre las formas de circulación humana de hoy que amenazan el isomorfismo de gente-territorio-soberanía legítima, que constituye la carta normativa del Estado moderno.

Hoy día se reconoce que la movilidad humana es un aspecto más definitivo que excepcional de la vida social del mundo en que vivimos; el trabajo, desde el intelectual sofisticado hasta el más humilde, impulsa a los seres humanos a emigrar una y otra vez; las políticas de los Estados-Nación, particularmente las dirigidas a poblaciones consideradas potencialmente subversivas, crean una "máquina de movimiento perpetuo" donde los refugiados políticos y económicos se mudan de un país a otro, creando nuevas inestabilidades, aumentando la intranquilidad social y más migraciones por motivos sociales.

Las translocalidades vienen de muchas formas distintas y como una categoría emergente de organización humana que merecen mayor atención. Las zonas fronterizas se están volviendo hoy espacios de circulación compleja y cuasi-legal de bienes, servicios y personas. La frontera México-Estados Unidos es un buen ejemplo de un tipo de translocalidades, aún cuando nominalmente están en la jurisdicción de Estados particulares. Todas las ZLC son hasta cierto punto translocalidades, vale decir, que todo gran campo de refugiados, albergues de inmigrantes, o vecindad de exiliado o de mano de obra extranjera, es una translocalidad. Muchas ciudades se están convirtiendo en translocalidades sustancialmente divorciadas de sus contextos nacionales, dividiéndose en dos grupos: 1. Los grandes centros económicos como Hong Kong, Vancouver, Bruselas, profundamente involucrados en el comercio exterior, las finanzas, la diplomacia y los medios, que se han transformado en islas culturales con referencias nacionales muy débiles; 2. Aquellas que por causa de los procesos económicos globales que las unen entre sí, más de lo que están unidas a sus naciones, o por causa de guerras civiles implosivas instigadas transnacionalmente, tal es el caso de Sarajevo, Belfast, Mogadiscio y Beirut.

También se habla de las soberanías móviles ya que en todo el planeta crecen los problemas unidos a las migraciones, como los derechos culturales, la protección estatal de refugiados, unido a que muy pocos Estados poseen formas eficaces para definir la relación entre ciudadanía, nacimiento, filiación étnica e identidad nacional. El caso francés es paradigmático ya que el esfuerzo para diferenciar la población argelina dentro del país está amenazando con desmoronar el cimiento mismo de las ideas francesas sobre la ciudadanía plena y revelar la raíz profundamente racial de la ideología francesa sobre los marcadores culturales de la identidad nacional. En otros Estados-Nación la raza, el nacimiento y la residencia están creando conflictos; una de las causas del problema es que las concepciones modernas de ciudadanía, unidas a distintas formas de universalismo democrático, tienden a exigir un pueblo homogéneo con paquetes estandarizados de derechos, pero las realidades del pensamiento etnoterritorial en las ideologías culturales del Estado-Nación demandan que se discrimine entre diferentes categorías de ciudadanos, aun cuando todos vivan en el mismo territorio.

Con la liberación económica mundial llegó también una forma de liberalización cultural que invita a los ciudadanos que emigraron al exterior a reinvertir en sus naciones de origen, especialmente si todavía no han cambiado sus pasaportes. La India, por ejemplo, tiene la categoría de NRI o *Non Resident Indian*, cuya política cultural los involucra en la política comunal de ese país con la disposición de intereses estatales y capitalistas hindúes a extenderse derechos económicos extraterritoriales. Esta suerte de paradoja territorial, vale decir, derechos especiales para ciudadanos que viven fuera del territorio nacional, como los llamados “chinos de ultramar”, es parte de los procesos geográficos postnacionales. Hoy existe una creciente tensión entre los asuntos de soberanía territorial y los de seguridad y defensa militar, como se observa en las campañas, a través de la ONU, demandando inspecciones *in situ* en Irak, Corea del Norte, Haití, Somalia, Bosnia, y otros más donde la guerra civil y la guerra internacional son cada vez menos clara. Igualmente, debates en Estados Unidos, Europa y Japón sobre el TLCAN y la OMC, indican que las “conquistas comerciales de territorios” se ven cada vez más como amenazas a la soberanía y la integridad territorial.

En resumen, los Estados-Nación son los únicos actores importantes de la escena global que realmente necesitan la idea de territorialidad basada en la soberanía; todos los demás tipos de competidores por la lealtad popular, tales como artistas, escritores, refugiados, mano de obra inmigrante, científicos, académicos, feministas, fundamentalistas, burócratas internacionales, ya están desarrollando formas de organización macropolítica, como los grupos de interés, movimientos sociales y lealtades transnacionales ya existentes. Las formaciones religiosas transnacionales, a menudo asociadas al Islam, pero igualmente conspicuas en el cristianismo, hinduismo y el judaísmo, son los mejores ejemplos de tales lealtades.

Lo cierto es que hoy día la soberanía y la territorialidad, en otros tiempos ideas gemelas, tienen cada vez más vidas separadas, separación relacionada con otras disyunciones también cada vez más evidentes, tales como que:

- la integridad territorial está dejando de ser una simple expresión de integridad nacional, como lo denotan los privilegios de los ciudadanos indios y chinos de ultramar;
- los discursos sobre la patria tienden a florecer en todo movimiento populista, locales o transnacionales, mientras que los discursos sobre el territorio tienden a caracterizar los conflictos fronterizos y el derecho internacional;
- la lealtad muchas veces lleva a los individuos a identificarse con cartografías postnacionales mientras los atractivos de la ciudadanía los apegan a Estados territoriales.

Esas disyunciones indican que el territorio, otrora una justificación de sentido común para la legitimidad del Estado-Nación, se ha convertido en el punto clave de la crisis de la soberanía en un mundo transnacional. Quizás la mayor peculiaridad del Estado-Nación moderno fue la idea de que las fronteras territoriales podían mantener indefinidamente las fábulas de singularidad étnica, idea utópica que podría ser nuestro recuerdo más perdurable del estado-Nación moderno.

#### b. La Soberanía Limitada

En cuanto a la Soberanía Limitada, es bien sabido que los intereses nacionales no son el único acicate en la conducta de los Estados; las antiguas codicias y ciertos nuevos apetitos de los PD están presentes, hoy día, al extremo que los nuevos apetitos ponen en peligro hasta el concepto o principio de Patrimonio Común de la Humanidad. El caso de la Amazonia es emblemático para entender la internacionalización y la soberanía limitada, toda vez que el debate en la opinión pública en general se orienta a considerar tal internacionalización como una imposición de la política del poder mundial en la que la soberanía nacional resulta afectada y amenazada; allí se refleja en una nueva dimensión las tensiones y conflictos existentes, en el mundo de hoy, vinculados al concepto estratégico de Nuevo Orden Mundial. La amenaza a la paz mundial ya no vendrá de la polarización de las grandes potencias o de la oposición pobreza-riqueza en las contradicciones Norte-sur, sino que se desplazará a los problemas de seguridad en los recursos y la distribución de ellos a nivel mundial. Por ello el problema amazónico encaja en la redefinición de las relaciones entre PD y PED que pretende vincular la deuda externa con la preservación de las selvas tropicales húmedas (*Debt for nature swaps*)

Sin duda que la solidaridad y la ayuda implican un mínimo de coherencia y lealtad; proclaman un desarrollo integral de todos los pueblos en una ambición generosa ya que la gran mayoría de los PED están en condiciones intolerables desde el punto de vista del Índice de Desarrollo Humano, IDH. La seguridad económica colectiva, SEC sería una garantía, pero al respecto los PED mantienen justificadas reservas; hasta hoy solo se les ha presentado esa SEC como un espejismo para, de hecho, arrebatarles su independencia, en muchos casos recientes, y reconocerles solo una soberanía limitada; se les ha invitado a moderar su reciente y todavía relativa soberanía sobre sus recursos naturales para “organizar mejor la solidaridad y la interdependencia de las naciones” que es un imperativo de nuestra época. Cabe recordar que en el 6º

Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, el representante del Reino Unido planteó la Teoría de una Soberanía Limitada de los Estados del Tercer Mundo sobre sus Recursos Naturales, afirmando que “el Estado productor solo posee sobre sus riquezas una simple función de custodia que confiere al guardián solo un derecho relativo de gestión”

Lo cierto es que la teoría de la soberanía limitada va mucho más lejos ya que no se presupone una soberanía, ni siquiera de carácter formal; los PD denuncian la injusta distribución de riquezas naturales del planeta, hoy, pero a juicio de los PED no había tal preocupación cuando “el mundo occidental colonizador” era el beneficiario casi exclusivo de ellas. La respuesta más contundente es la de que el mundo desarrollado nunca ha compartido los beneficios y ahora pretende “socializar” las pérdidas o compartir los riesgos, quieren que los PED limiten el ejercicio de su soberanía pero no piensan compartir sus “yacimientos intelectuales”, vale decir, transferir tecnologías y conocimientos técnicos.

#### **4.2.2. Cuestionamiento al Concepto de Soberanía.**

Si tenemos que una sociedad es soberana solo cuando dentro de los límites de su territorio actúa por su propia voluntad, podemos concluir en la existencia de un carácter positivo, como el poder de mando, y otro carácter excluyente, el de ser una voluntad que no puede ser superada por otra; y para el que pueda existir límites de hecho, límites morales, límites políticos, pero no límites jurídicos en el sentido positivo, puesto que puede variarlos siguiendo unas normas constitucionales o abrogándolas.

Lo cierto es que como en ninguna época precedente, los seres humanos habían vivido como hoy, dependiendo tanto del Estado. Desde las primeras décadas del siglo XX algunos autores planteaban la urgente necesidad de revisión del concepto de soberanía, habida cuenta del desarrollo de esa interdependencia antes señalada, que exigían que las relaciones sociales, políticas y económicas de los pueblos fueran cada vez más estrechas y recíprocas. Para esa época el jurista ecuatoriano Benigno Checa Drouet (1897-1952) sostenía que “la sociedad política había alcanzado un alto nivel de desarrollo en el Estado moderno, pero ese avance no se detiene allí, sino que aspira a un estadio superior que es el de la sociedad política internacional donde debía existir una estructura jurídica también internacional que vele por los intereses de todos los pueblos sin distinción”. Refiriéndose a la soberanía señalaba que “el contenido de esta palabra, que inaugura a la psique del hombre una serie de ideas y sentimientos, entre los cuales no es difícil reconocer su preponderancia a lo que se llama amor propio, orgullo, honor nacional, necesita de una urgente revisión a fin de prevenir los irreparables daños que ha ocasionado a la cultura y a la civilización del mundo”. Nace de la soberanía el concepto estrecho del nacionalismo medieval; arranca de ella el encono de los nacionalismos ciento por ciento, y en ella tienen sus raíces más profundas las causas de las guerras que han asolado a la humanidad (13).

Hoy presenciamos la agudización del problema cuando le agregamos el fenómeno de los derechos humanos y su protección, que abarca no solo al ordenamiento jurídico interno y las instituciones correspondientes a un país. Existen razones de orden político amparadas en el concepto más tradicional de soberanía, que junto a las



dificultades para armonizar el ordenamiento jurídico de los Estados con los preceptos del derecho internacional, etc., crean graves problemas que impiden una protección efectiva a quien ha sido lesionado en sus derechos fundamentales. Más grave todavía cuando se debilita el Estado de Derecho porque la protección jurisdiccional por parte de los organismos internacionales no está garantizada en forma absoluta. Ello significa que se requiere de un nuevo concepto de soberanía que haga viable la creación de nuevos organismos internacionales o la consolidación de los ya existentes con mayores facultades jurisdiccionales. Pero también, más allá del concepto de soberanía, está la necesidad de revisar el concepto de la organización social adecuada a nuestros tiempos, habida cuenta que hemos evolucionado por distintos estadios que van desde la organización familiar, pasando por la tribal, la Ciudad-Estado, el principado, hasta el Estado moderno de hoy que ya luce superado por una realidad altamente dinámica y avanzada. Para dejar atrás ese Estado moderno se habla de una sociedad política internacional, de un Estado Continental, de un Estado Mundial o de un Estado Global; ese nuevo estadio significaría la cesión de la soberanía nacional y la aceptación de toma de decisiones colectivas y/o supranacionales. (14)

Autores de la talla de Luigi Ferrajoli, David Held, Bertrand Badie, Immanuel Wallerstein, Jürgen Habermas, Gurutz Jáuregui, Gerardo Pisarello, Giovanni Arrighi, entre otros, dan cuenta de la crisis del Estado-

(13) CHECA DROUET, Benigno. Derecho Internacional y Soberanía. Citado por Pedro Donaires en "Necesidad de Revisión del Concepto de la Soberanía del Estado. Mimeografía de la Universidad Nacional de Cajamarca. p.2.

(14) *Ibidem*. p.4.

Nación desde la óptica del fenómeno de la globalización, donde se plantea las limitaciones a la ciudadanía, la necesidad de un constitucionalismo global, el futuro de la democracia después de la constelación postnacional, los retos del derecho constitucional en el siglo XXI, las vías del cosmopolitismo jurídico, la democracia cosmopolita y la palingenesia de la realidad constitucional.

#### a. El planteamiento de Luigi Ferrajoli y el Constitucionalismo Global

El jurista florentino Luigi Ferrajoli plantea el cuestionamiento de los significados tradicionales de soberanía y ciudadanía por la crisis del Estado-Nación al que ambos conceptos están ligados; el primero porque designa la absoluta independencia del estado de vínculos jurídicos internos y externos, y el segundo, porque representa el status subjetivo de pertenencia a una comunidad política dada. Pero al mismo tiempo reconoce que tales conceptos "continúan informando las relaciones de cohabitación y conflicto, inclusión y exclusión, que existen entre los Estados y entre los pueblos y las personas" (15)

Considera que con la creación de la ONU en 1945, la antinomia entre los conceptos de soberanía y ciudadanía por un lado, y el derecho constitucional interno, por el otro, ha afectado el nivel del derecho internacional, toda vez que aquellos, como presupuestos de los derechos humanos están reñidos con la carta de dicha Organización y con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. Desde el mismo momento en que distintos Estados suscribieron la Carta y la

Declaración, quedaron sujetos a normas tan fundamentales como: el imperativo de la paz y el mantenimiento de los derechos humanos, tornándose la soberanía en un “concepto inconsistente desde el punto de vista lógico”. Con ello “se ha producido un cambio de paradigma en el derecho internacional, que ha transformado un sistema contractual basado en relaciones bilaterales e iguales entre Estados soberanos en un verdadero orden jurídico de carácter supraestatal” (16). En entrevista realizada por los profesores de la Universidad Complutense de Madrid, Gerardo Pisarello y Ramón Soriano, Ferrajoli ratifica su posición al señalar que “desde el punto de vista jurídico, con los instrumentos jurídicos antes señalados y los Pactos de derechos del 66, el mundo dispone de una embrionaria constitución global, ya que se trata de

(15) FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la Soberanía y la Ciudadanía: en Constitucionalismo Global. Miguel Carbonell (Compilador) UNAM México. 2000. p.397

(16) Ibidem.p.401.

Cartas que cambiaron la naturaleza del derecho internacional subordinando también los Estados a la ley. Por una parte el Estado de Derecho puso límites a la soberanía interna sujetando todos los poderes, incluso el legislativo, a las leyes; y por la otra la Carta de la ONU puso punto final a la soberanía externa, y con ella, al derecho a la guerra derivado de la misma. En cierto sentido la máxima organización internacional cambió la naturaleza de las relaciones internacionales, que pasaron de estar regidas por un vínculo fáctico a constituir un ordenamiento jurídico donde los Estados se encuentran limitados tanto por la prohibición de la guerra como por la existencia de derechos fundamentales que ya no son protegidos dentro de los Estados sino también frente a ellos; y todo ello descansa en la Carta, por lo que estamos frente a un *constitucionalismo global* ayuno de efectividad, sobre todo por la falta de una jurisdicción internacional penal, constitucional, que pueda transformar estos derechos en justiciables” (17)

En la misma entrevista Ferrajoli habla de una “profunda ilegitimidad jurídica, antes que política o moral, en el sistema de relaciones internacionales”. Para él, el constitucionalismo global en este sentido aparece como “un horizonte muy lejano y en cierto modo utópico”, alentando el optimismo al señalar que la construcción de la democracia, con todas sus imperfecciones ha sido un largo proceso que ha durado siglos, y no creer que, a propósito de la contraposición entre realismo y utopismo, sea realista pensar que un futuro de desigualdades y discriminaciones sobreviva en la paz. Invoca el preámbulo de la Carta de la ONU que señala que “la convivencia pacífica solo puede alcanzarse sobre la base del respeto a los derechos fundamentales.”

Para Ferrajoli el constitucionalismo global genera a la teoría jurídica tres cuestiones fundamentales:

1. *La ausencia de garantías judiciales en el nivel internacional*, que constituye la laguna principal en el paradigma constitucional global del derecho internacional, sobre todo las garantías en apoyo a la paz y a los derechos humanos. Tales

garantías, y no a un improbable e indeseable gobierno global, fue a los que se refirió Hans Kelsen en 1944 al confiar la tarea de limitar la soberanía de los Estados.

2. *El cambio de lugar de las respectivas garantías constitucionales como consecuencia del debilitamiento de la soberanía estatal, que tiene que*

(17)FERRAJOLI, Luigi. Entrevista a Gerardo Pisarello y Ramón Soriano. Revista ISONOMIA No. 9. Madrid. Octubre. 1998.  
ver con la dificultad de establecer una jerarquía entre las fuentes del derecho; problema presente en cualquier paradigma constitucional. En el caso de las etapas avanzadas en los procesos de integración económica regional se genera con particular urgencia, como lo demuestra la Unión Europea donde existe un desplazamiento de la toma de decisiones hacia órganos supranacionales, en materias que siempre fueron reservadas al poder soberano de los Estados, tales como la seguridad y defensa, política social y monetaria, que alteran el sistema de fuentes jurídicas y que amenaza con debilitar la autoridad de las constituciones nacionales. Esta situación impone por tanto la necesidad de repensar el constitucionalismo.

3. *La posibilidad de un derecho de asilo como contrapeso, si bien débil, de la concepción estatista de los derechos humanos derivada de la ciudadanía, habida cuenta de la presión migratoria que interminables masas están ejerciendo en las naciones de occidente. Por no reunir los requisitos de ciudadanía a los emigrantes le son denegados los derechos vitales y son condenados a una suerte de apartheid; por ello la antinomia entre la universalidad de los derechos y la ciudadanía solo se resolverá mediante la superación de la ciudadanía y la desnacionalización de los derechos humanos. Si se avanza gradualmente hacia una ciudadanía universal, al tiempo que se generen algunas soluciones al problema más grave que, hoy por hoy, enfrenta la humanidad, el derecho de asilo debe extenderse y no ser restringido como ocurre en forma creciente. El derecho de asilo constituye la otra cara de la moneda de la soberanía y la ciudadanía y de la concepción estado –céntrica que ellos ofrecen de los derechos fundamentales.*

Muy lejos se está de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de la Carta de la ONU, cuando prevalece la tesis restrictiva en leyes de inmigración más duras y de más rígida aplicación, o lo que es peor, de tácita violación. De aquí resulta el “riesgo de desconocer el diseño universalista de Naciones Unidas y de deformar las democracias mediante la generación de una regresiva identidad europea cimentada en torno al odio “del otro” y a lo que Jürgen Habermas llama el “chauvinismo del bienestar”. “En realidad, existe un vínculo íntimo entre democracia e igualdad, por un lado, y entre desigualdad de derechos y racismo, por el otro”. Así como la paridad de derechos genera un sentido de igualdad basado en el respeto del otro como un igual, la desigualdad, en su titularidad, produce una imagen del otro como diferente, como alguien que debe ser antropológicamente inferior, porque lo es legalmente” (18).

b. La visión de David Held y la organización jurídica-política a nivel global.

Por su parte el profesor británico de Ciencias Políticas en la London School of Economics and Political Science, David Held, quien plantea que la globalización no significa el fin de los Estados Nación sino una nueva forma de poder, enfatizando que no es lo mismo la globalización comunicacional que la globalización de la cultura, en entrevista realizada por Daniela Duverme el 26OCT06 explica los desafíos que presenta la globalización para la democracia, aclarando que si bien ofrece oportunidades y beneficios potenciales, reviste también riesgos y dificultades, sobre todo cuando no se tienen instituciones fuertes y consolidadas para enfrentar dicho proceso que profundiza las vulnerabilidades.

David Held postula el concepto de “democracia cosmopolita” que representa una respuesta en el plano de la organización jurídica-política a nivel global, a un mundo crecientemente complejo e interdependiente y carente de formas efectivas de articulación de las políticas a nivel planetario. Para comprender el sentido y alcance de la democracia cosmopolita es necesario ubicarse con el autor en dos bloques conceptuales que conforman sus argumentos: el principio de autonomía, relacionado con la noción de Derecho Público Democrático y el concepto propiamente dicho de Democracia Cosmopolita.

**b.1. El principio de autonomía y el derecho público democrático.**

Aquí vincula la autonomía, directamente con la forma democrática de organización política, toda vez que esta supone que los miembros de la comunidad política, son libres y capaces de autonormarse. Así la relación entre autonomía y democracia es de cimientos a estructura ya que la democracia reposa en la capacidad de autodeterminarse de los miembros de la comunidad y Held sostiene que la autodeterminación es la relación con que los ciudadanos deben poder elegir libremente las condiciones de su asociación; el principio de autonomía lo define señalando que “las personas deben gozar de los mismos derechos, y por consiguiente, cargar con los mismos deberes en el momento de especificar el marco político que genera y limita las oportunidades de su

(18)FERRAJOLI, Luigi.2000 Op. cit. p. 406.

disposición; es decir, deben ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus propias vidas, siempre y cuando no dispongan de este marco para negar los derechos de los demás”.

Aquí Held coincide con el planteamiento de John Rawls cuando establece que los fundamentos del concepto “son políticos, no metafísicos”, de tal manera que la construcción teórica pretende dejar “la filosofía intacta”. Lo que ambos tratan de decir con fundamentos políticos es que la construcción teórica no reposaría sobre una determinada línea de pensamiento metafísico, sino que la teoría política reposaría sobre “ideas intuitivas” (19).Held llama la atención sobre estos principios en el sentido de que solo se encontrarían en la vertiente liberal de la tradición democrática, para reafirmar que el principio de autonomía no podría encontrarse en el centro del

proyecto democrático radical de J.J. Rousseau, en la tradición marxista, o en algunos modelos de democracia activa monopolizados por el ciudadano activo (20).

Para Held el concepto autonomía envuelve seis nociones:

- a. Procura articular la base sobre lo que pueda justificarse el poder público, representando una condición de legitimidad democrática.
- b. Las personas debieran ser libres e iguales para determinar el curso de sus vidas, vale decir, disponer de una estructura común de acción política para poder proveer sus proyectos como agentes libres e iguales.
- c. El concepto de “derecho” significa garantías o facultades garantizadas que otorgan al portador el poder de exigir una acción o una abstención. Igualmente los derechos conllevan la imposición de deberes u obligaciones correlativas.
- d. Los deberes y derechos comprendidos en el principio son los necesarios para proteger el interés por la autonomía que cada persona manifestaría por igual; constituyen el soporte estructural que facilitaría la participación política ciudadana. Estos derechos van a constituir lo que Held denomina *derecho público democrático*.
- e. La libertad, la igualdad y la disposición de una estructura común de acción política, implica que las personas tienen el poder de participar en un proceso de deliberación, igual y libremente abierto a todos, donde se discutan los temas de interés público.
- f. Por último, el concepto de autonomía está relacionado con el límite liberal a las decisiones de la mayoría, que constituyen un conjunto de derechos constitucionales inalienables de que disponen los sujetos para salvaguardar su integridad frente a las

(19) En la Revista Estudios Políticos No 82. Santiago de Chile. 2001. Carlos Peña realiza un estudio sobre el “consenso superpuesto” que coincide con el concepto señalado de las “ideas intuitivas”. Citado por Sebastián Muñoz en Argumentación y Debate sobre la Democracia Cosmopolita en David Held.

(20) HELD, David. *La Democracia y el Orden global: del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España. 2002. p.185

decisiones tomadas dentro del marco democrático.

Según Held el concepto de autonomía tiene una base tanto empírica como normativa; la base empírica está relacionada con la historia y la base filosófica política del establecimiento del gobierno democrático liberal, mientras que la base normativa podría derivarse de un ejercicio de reflexión acerca de cuáles son las condiciones que deben tener lugar para la eficacia del concepto de autonomía. Este ejercicio de reflexión nos conduce a lo que el autor llama ***ejercicio o experimento mental democrático*** que consiste en un procedimiento orientado a determinar las condiciones que tendrían que darse para poder satisfacer los estándares exigidos por el principio de autonomía, y que en definitiva es un procedimiento de acercamiento entre condiciones democráticas formales y materiales.

David Held se aleja de ciertas nociones paralelas del experimento mental democrático como las de Jürgen Habermas y John Rawls cuando señala que éste, más que estar atado a todo discurso o ser independiente de todo contexto histórico y cultural, como sostiene el filósofo norteamericano, debe ser realizado “dentro de los conceptos y categorías de los sistemas interpretativos vigentes en periodos históricos particulares”. Para Held la participación política efectiva en una comunidad no está

circunscrita únicamente al reconocimiento formal de derechos de participación política, sino que comprende la situación integral del ciudadano dentro de la comunidad, en el sentido de que el ejercicio político de la ciudadanía va a depender de la obtención, de parte del sujeto, de niveles de influencia en lo que él denomina “**esferas de poder**”. Para Held una comunidad solo puede considerarse “democrática” cuando sus ciudadanos cuentan con un alto grado de bienestar material, tal como lo concibe Habermas, para quien la igualdad de derechos sociales constituye el armazón de la ciudadanía democrática. En definitiva, para Held esferas de poder es un contexto de interacción o medio institucional a través del cual el poder da forma a las capacidades de las personas, o sea un factor que condiciona las perspectivas que acondicionan la vida y participación política de las personas. Held termina identificando siete esferas de poder claves en una sociedad, respecto de las cuales todos los ciudadanos debieran tener un grado adecuado de participación e inclusión para participar efectivamente en la democracia:

- a. La esfera del **cuero**, referida a la organización de la salud física y emocional a través de redes y medios institucionales específicos...
- b. La esfera identificada como de **bienestar**, que no es más que la organización del dominio de bienes y servicios que facilitan la transición del ciudadano desde la posición de persona privada a la de miembro pleno de la comunidad.
- c. La esfera de **la cultura** que comprende los reinos de la actividad social donde se pueden discutir las cuestiones de identidad e interés público, examinar las diferencias de opinión y evaluar las costumbres y dogmas locales.
- d. La esfera de las **asociaciones cívicas**, íntimamente relacionadas con el concepto de sociedad civil.
- e. La esfera de la **economía**, que comprende la organización colectiva de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de bienes y servicios.
- f. La esfera relacionada con la **organización de la violencia y de las relaciones coercitivas** en una sociedad.
- g. La esfera de **las instituciones administrativas o legales** de las cuales se vale el Estado para regular y ejercer sus fines sobre un territorio y población determinados.

## b.2. La Democracia Cosmopolita.

Held sostiene que la responsabilidad de los líderes ante la comunidad y la simetría entre sus decisiones y los electores son supuestos del pensamiento democrático liberal de los siglos XIX y XX, pero que hoy, como lo sostiene Manuel Castells, ésta situación dista de ser cierta ya que en la sociedad global o red de estructuras clásicas de relaciones entre líderes y comunidad parece haberse disipado; además las comunidades políticas nunca han respondido a la forma de sistemas cerrados en el marco de los Estados-Nación. Para Held estas condiciones no se cumplen ya que por una parte la responsabilidad nunca ha sido más puesta en duda en los siguientes aspectos:

- primero, existen líderes, políticos o no, que dirigen asociaciones cuyas decisiones son ajenas al control por parte de los afectados por ellas; el líder responde frente a una minoría del universo afectado, tal es el caso de los CEO's de las Empresas Transnacionales.
- segundo, las decisiones que se retoman en una comunidad política determinada, asentada sobre la idea de soberanía tradicional conceptualmente territorial, tienen repercusiones que exceden el marco o territorio dentro del cual debieran obrar.

Así Held remarca la obsolescencia del principio tradicional de soberanía que supone un ente político que controla el territorio cerrado, donde también se pierde la efectividad del control democrático. Por ello la democracia cosmopolita constituye un intento por hacer viable el tránsito de la información en el sistema internacional optimizando el funcionamiento de las instituciones que suponen las formas democráticas.

El concepto de Estado soberano y la idea de gobierno democrático sobre las unidades herméticas nunca se ha ajustado a la realidad y menos hoy día dados los niveles de la complejidad relacional; no obstante, según Held, las comunidades políticas deben ser pensadas no como centros unidimensionales sino como estructuras formadas por redes de interacción superpuestas (21). Así el proceso democrático, que parte de que las comunidades políticas responden a estructuras lineales de poder, deja fuera a las formas y redes que no responden a dicho modelo, porque es imposible, para él, explicar la naturaleza y las posibilidades de la comunidad política haciendo exclusiva referencia a las estructuras y mecanismos nacionales de poder político, coincidiendo con la afirmación sobre la incapacidad de nacionalismo metodológico o de "contenedor de la sociedad" para explicar los fenómenos sociales de una comunidad determinada.

Más adelante Held plantea que en el contexto actual de interconectividad regional y planetaria, el compromiso con los ideales de autonomía y democracia en una comunidad política se hace extensible a todas las comunidades cuyas acciones políticas y leyes estén interrelacionadas y entremezcladas.

Debido a que el derecho público democrático puede verse disminuido en su efectividad por redes o esferas de poder de alcance global, es que necesita de una estructura legal supranacional que Held denomina *derecho democrático cosmopolita*, que por cierto ya había sido utilizada por Emmanuel Kant en "Sobre la Paz Perpetua", pero para quien el derecho cosmopolita era más bien un deber de hospitalidad universal en virtud del cual ningún sujeto debía ser tratado con hostilidad en el extranjero. El derecho democrático cosmopolita de Held debe ser concebido como "un dominio del derecho diferente del derecho de los Estados y de las leyes que vinculan a un Estado con otros, como es el Derecho Internacional" (22), vale decir, una esfera del dominio legal extendida entre ciudadanos del mundo, y no entre Estados. Por eso considera que la comunidad cosmopolita está a mitad de camino, entre

(21) HELD, David. Op.cit. p.269

una organización federalista, y una organización confederalista, donde la primera está asociada a un Estado mundial, y que puede ser considerada como una unión política en que rige una estructura política, financiera, exterior y militar común y donde no caben cláusulas que permitan la renuncia de las entidades subfederales; y donde el confederalismo constituye una unión en la que cada nación y cada Estado asociado elabora e implementa de forma separada su propia política financiera, exterior y militar, disponiendo además de la posibilidad de renuncia, que le permite poner fin a las relaciones coordinadas.

Lo cierto es que David Held rechaza la identificación con el federalismo, o Estado mundial, toda vez que lo considera políticamente inviable, habida cuenta de que “los Estados siguen cuidando celosamente su soberanía y a menudo buscan vías de protegerla e incrementarla ante flujos regionales o globales”. Para él, además, la organización federalista peca de burocrática con la consecuente pérdida de eficiencia en las decisiones producto de la centralización excesiva de las mismas; y un Estado mundial requeriría de una cultura uniforme lo que implica asumir con mucha sencillez que “las poblaciones del mundo puedan llegar a compartir una cultura homogénea, un universo de discurso común y una forma única de ciudadanía”. Por otra parte un Estado mundial único resultaría peligroso por su potencial tiránico, ya que no tendría contestación externa, ni ofrecería posibilidades de escape, sino que generaría un recelo frente al rumbo totalitario que podría tomar, como lo demuestra la realidad y la ficción: la primera en el ejemplo reciente de la ex URSS y la segunda en la ilustración que nos hace George Orwell en su novela 1984. Held adversa también el confederalismo al considerarlo una forma muy limitada de coordinación política mundial, donde resulta inaceptable que los Estados puedan declinar a su arbitrio a seguir siendo parte de la organización. Concluye proponiendo avanzar sobre tres líneas:

1. Extender los sistemas de responsabilidad (*accountability*) más allá de las instituciones políticas propiamente tales, y someter a este control los flujos que actualmente se mueven en la irresponsabilidad política...
2. Rearticular los focos de poder político, bien a nivel nacional, regional o global, para hacerlos más sensibles a temas de interés público.
3. Integrar el proceso democrático a los grupos, agencias, asociaciones y organizaciones de la economía y de la sociedad civil.

*Dentro de la concreción y lineamientos institucionales para promover el derecho cosmopolita, Held propone que “dentro de las constituciones de los parlamentos y asambleas a nivel nacional e internacional, y la extensión de la influencia de las cortes internacionales de manera que los grupos e individuos dispongan de los medios efectivos para controlar que las autoridades políticas respeten, y hagan respetar los derechos y obligaciones claves, dentro y fuera de las asociaciones políticas”. (23)*



Respecto a la ejecución del derecho sostiene que una parte de las *fuerzas militares* de cada Estado podrían ser asignadas a la autoridad transnacional, conformando todas las unidades un bloque coherente de mando centralizado. Esto no está exento de dificultades e inconvenientes porque una solución debería pasar por el desarme en el mayor grado posible de las naciones.

La recomendación de la intervención política en la *economía* la justifica por las desigualdades materiales existentes a niveles local y global y los efectos del libre mercado, toda vez que:

- Existen áreas importantes respecto de las cuales el libre mercado no puede arribar a respuestas satisfactorias; tal es el caso de las externalidades negativas que son efectos no deseados respecto a las actividades económicas no asociadas a los costos de producción, como la contaminación ambiental;
- Las inversiones en mercados de capitales con la fragilidad a que están expuestas las economías nacionales frente a operaciones económicas que poco tienen que ver con las utilidades o producción, y sí mucho que ver con la especulación a través del mercado bursátil;
- La inmersión de los espacios culturales o sociales dentro de la lógica económica, lo que equivale a entregar importantes campos constitutivos de la misma subjetividad humana al juego de la oferta y la demanda; y
- La subordinación del poder político a los poderes económicos, vale decir que los gobiernos cuentan con enormes presiones para tomar decisiones políticas dentro de un marco de convivencia para esos grandes intereses que implican una limitación en las tomas de decisión política

### b.3. Crítica al planteamiento de Held

Entre las críticas que se le han formulado al planteamiento de David Held

(23) *Ibidem*. p. 318.

sobre la democracia cosmopolita están:

1. L  
a que cuestiona el supuesto de un mundo donde el Estado ha dejado de ser el actor principalísimo y único en las relaciones internacionales; esta crítica parte de la escuela realista, que apareció como respuesta al “idealismo”, y que fue sostenida aunque con distintos matices por autores como Hans Morgenthau, George Kennan, Henry Kissinger, Robert Keohane, Joseph Nye, etc. Esta crítica sostiene que el Estado es el mayor detentador del poder a nivel mundial y el responsable de la coerción nacional y de la homogeneidad cultural y religiosa de una comunidad, y que de retener sus competencias y soberanía, aun en un mundo complejo e interconectado como el actual, no es necesario una estructura supranacional de gobierno. A esta posición se agrega el **etnosimbolismo** que es una corriente que reafirma la pertinencia del Estado y las identidades nacionales como fenómenos estables y de gran arraigo cultural.
2. La que plantea la inviabilidad política del proyecto de Held, sosteniendo que la conformación de una estructura supranacional de gobierno es muy difícil, cuando no imposible. Esta dificultad deriva del mismo concepto de Estado soberano, en

tanto que la soberanía apunta hacia el poder de influencia que tiene el Estado sobre el territorio y la población. Resulta una contradicción conceptual para la estructura estatal delegar competencias propias e instituir nuevas competencias a un ente supranacional, limitando su soberanía, ya que el Estado está abocado a atender las necesidades de su propia población al igual que luchar por acrecentar su propio poder geopolítico, negándose de plano la posibilidad de delegar poder a una instancia supranacional.

3. La crítica relacionada con la dificultad de establecer un ideal cosmopolita de solidaridad transnacional. La solidaridad más allá de las fronteras es un ideal de poco arraigo en la realidad toda vez que nuestra capacidad para ser generoso con el otro pasa primero por que podamos imaginarnos esa alteridad y de que podamos hacerlo de forma tal que aliente esos sentimientos. Por otra parte la democracia requiere de un tipo de compromiso mutuo entre los ciudadanos que vaya más allá del que puede establecer un ordenamiento jurídico o un pasaporte común; se requiere de lazos de compromiso y de solidaridad que refuercen las estructuras legales que generen cohesión social. El cosmopolitismo hace bien en partir desde el punto de vista de que el compromiso y la solidaridad social no tiene lugar en base a la pertenencia a una comunidad nacional determinada, sino que ellos construyen y toman lugar por distintas formas de integración tales como los mercados, que “sistemáticamente conectan a las personas ya por fuerza o por necesidad”, la raza, la pertenencia a una clase o nación determinada y la cultura en común.
4. La crítica a la deseabilidad de un geogobierno central o gobierno mundial, sostiene que no obstante lo acertado del diagnóstico y de los fundamentos de la democracia cosmopolítica, la solución que propone de crear una superestructura de gobierno global no es la respuesta adecuada debido a la falta de legitimidad democrática y al potencial tiránico asociado a la supraestructura mundial. La primera sostiene que el cosmopolitismo democrático no explicita ni asegura como la democracia va a tener lugar sobre esta supraestructura de gobierno, habida cuenta, además, de los vicios de la democracia a nivel nacional, entre los cuales destaca la transferencia de los mismos teniendo en cuenta que la extensión del territorio constituye uno de los problemas fundamentales para la efectividad de la democracia representativa de hoy día. La segunda, sostiene que la formación de un gobierno cosmopolita sería peligroso ya que una vez formado no habría posibilidad de contrarrestarlo si se vuelve tiránico: El caso de un Estado único tiránico
5. Por último, la crítica realizada al cosmopolitismo democrático de tratar de desfigurar la teoría social e historia del Estado cuando presenta una visión del Estado moderno como una institución sólida e incuestionada, descartando su carácter de contingente y en constante evolución. Aunque es oportuno señalar que esta crítica a la democracia cosmopolita es válida cuando va dirigida a otros autores, como Ulrich Beck, en su visión sobre el cosmopolitismo y el nacionalismo metodológico, pero no al planteamiento de Held quien no critica la teoría social y quien más bien reconoce el carácter contingente, dentro de la solidez del Estado moderno, desde el proceso de su misma formación.

Hoy por hoy es más evidente que nunca el proceso de interconexión global, sin importar la progresividad de los fenómenos que propician ese actual Estado.

#### **4.2.3. La Crisis del Estado Nación y los Límites de la Soberanía.**

El historiador estadounidense Immanuel Wallerstein, precursor de los movimientos antiglobalización, desde hace tres décadas, propuso estudiar el capitalismo como un “moderno sistema mundial” que siempre constituyó una economía global, creó un sistema interestatal que limitaba la soberanía de los Estados-Nación, generando un constante incremento de las desigualdades sociales. Con los problemas por los que atraviesa ese moderno sistema mundial, inclusive planteándose la necesidad de un nuevo orden económico internacional, este autor propone ciertas tareas que llevan el fin de las antiguas certidumbres.

Wallerstein sostiene o identifica tres mecanismos que permitieron el funcionamiento del capitalismo por parte de las estructuras estatales:

1. “Los Estados pueden cambiar las normas que rigen el *flujo de los factores de producción* gracias a la jurisdicción territorial que tienen dentro de sus fronteras.
2. En esa jurisdicción territorial, los Estados tienen el derecho legal para determinar las normas que rigen las relaciones sociales de producción, pudiendo establecer el tipo de control del trabajo. Han legislado para incrementar la mercantilización de la fuerza de trabajo, imponiendo obligaciones fiscales en metálico que presionaban a ciertos trabajadores a realizar trabajo asalariado. Pero también han obstaculizado la plena proletarización al imponer limitaciones residenciales...si los trabajadores ignoraban las restricciones legales, la respuesta del Estado era la represión.
3. La capacidad de recaudación impositiva del Estado...ayuda al proceso de acumulación de capital beneficiando a unos grupos frente a otros. Este mecanismo aumenta la polarización de las recompensas o sea de la distribución del plusvalor” (24)

Según Wallerstein ésta es una característica del capitalismo histórico donde los beneficios individuales inmediatos se concentran en los estratos superiores del sistema social a través de la acumulación infinita del capital. Esta polarización social se ha incrementado por tres mecanismos: las subvenciones oficiales, la malversación de fondos públicos y, el uso del principio de la individualización de los beneficios para la socialización del riesgo; este último para impedir la bancarrota en caso de pérdidas.

Por otra parte el Estado posee el monopolio de la violencia organizada a través de las Fuerzas Armadas, lo que indica que los ejércitos son utilizados para que los productores de un Estado influyan en la necesidad de que sus competidores de otros Estados tengan que solicitar la protección de sus propios aparatos represivos. De acuerdo con esta teoría política de este autor norteamericano el poder efectivo de un Estado se mide por la capacidad real de fomentar con el tiempo la concentración de capital acumulado dentro de sus fronteras.

Para él los Estados modernos tienen entre sus particularidades que poseen una soberanía restringida toda vez que no es absoluta ya que la entiende en dos facetas: la soberanía interna, mirando hacia adentro, y la soberanía externa, vista desde afuera. La primera tiene que ver con el

Estado analizando hacia adentro de sus límites territoriales y que le permite aplicar cualquier política que considere adecuada así como las leyes que considere necesarias; frente a esta atribución ningún individuo, grupo o estructura subestatal tiene derecho a negarse a obedecer las leyes. La segunda tiene que ver con que ningún otro Estado del sistema interestatal tiene derecho a ejercer autoridad alguna, directa e indirectamente, dentro de las fronteras de ese Estado; de lo contrario constituiría una violación de su soberanía. Esta segunda forma convierte a la soberanía, de un concepto recíproco basado en el reconocimiento mutuo de las afirmaciones de esos Estados, en un sistema interestatal.

Para Wallerstein existe una brecha entre estas dos facetas de la soberanía y la realidad actual de las relaciones cuando afirma que:

*“Ningún Estado moderno ha sido realmente soberano de facto hacia adentro, porque siempre ha habido resistencia interna a su autoridad. [...] En la mayoría de los Estados esa resistencia ha conducido a la institucionalización de limitaciones legales a la soberanía interna en forma, entre otras, de legislación constitucional. Así mismo ningún Estado ha sido verdaderamente soberano hacia fuera, puesto que la interferencia de un Estado en los asuntos de otro es cosa habitual, y puesto que todo el corpus de derecho internacional (especie reconocidamente débil) representa una serie de limitaciones a la soberanía externa” (25).*

De acuerdo con este criterio, para el autor existen Estados “fuertes” y Estados “débiles”, donde los primeros no son plenamente recíprocos en el reconocimiento de la soberanía de los segundos, además de intervenir regularmente en sus asuntos internos; mientras que los Estados débiles intentan convertirse habitualmente en Estados más fuertes para resistir tal intervención. Lo que sí es cierto es que todos, fuertes y débiles, están limitados por las operaciones del sistema interestatal.

Precisamente, de ese sistema forman parte los Estados soberanos que no son otra cosa que los pilares que sostienen a la economía mundo; los Estados soberanos constituyen el sistema político de esa economía, es por ello que con estas aseveraciones el autor “provoca una crisis en el concepto mismo de Estado-Nación, ya que implica el reconociendo, por el propio Estado y por otros, del derecho de los pueblos a controlar esa estructura estatal, transformándose en naciones” (26).

(25) *Ibidem.* p.40

(26) *Ibidem.* p.41

Para Wallerstein los límites de la soberanía coincidían con los intereses del capitalista (la acumulación de capital). Resulta paradójico que los capitalistas demandaran de Estados **no** tan fuertes para responder a las presiones igualitarias internas, respondiendo ante estas amenazas con otra que no era más que el establecimiento de alianzas con otros aparatos de Estado para burlar al suyo propio, lo cual era posible solo si no existiera un único Estado dominante o hegemón.

Por eso establece que “la necesidad de mantener un equilibrio de poder entre los Estados explica la corta duración de la hegemonía de un Estado fuerte dentro del sistema interestatal”. (27).

Aquí aparece la contradicción ya que existe una limitación en la autonomía real (soberanía) de los Estados, por parte del sistema interestatal, pero los Estados no pueden ser sustituidos dado el rol que desempeñan en la economía mundial y particularmente para los capitalistas.

Wallerstein logra con su análisis convertir en falacias lo que se tenía como verdades del neoliberalismo ya que demuestra que la presencia e intervención del Estado es fundamental para los capitalistas y no como se viene sosteniendo, de palabra, en el dogma mercantil liberal que predice la posibilidad de prescindir del Estado en la economía.

Y más grave aún se hace el planteamiento cuando afirma que la soberanía de los Estados, en sus dos facetas, dentro del sistema interestatal, es un pilar fundamental de la economía capitalista mundial, sin la cual el sistema capitalista mundial es insostenible.

### **4.3. La Supranacionalidad y la Integración Económica**

#### **4.3.1. Antecedentes Históricos y Conceptos**

Desde el momento histórico en que se adoptó el término por vez primera, cuando Robert Schumann anunciaba el Tratado de la CECA en 1950, y en las intenciones manifiestas de sus autores, el concepto de Supranacionalidad ha tenido una precisa significación política. La intención del entonces ministro de asuntos exteriores de Francia era destacar la atribución de la Comunidad de ciertos poderes soberanos, su independencia respecto de los gobiernos nacionales, la irrevocabilidad de esta independencia, así como la irrevocabilidad de la transferencia de competencia que es su fuente. (28)

(27) *Ibidem* p.41

(28) CATALANO, Nicola. Op. cit. p.23.

Al paso que las finalidades políticas que indujeron hace varios años a introducir el término Supranacionalidad parecen claras; la significación y el alcance jurídico de dicha expresión ha dado lugar a interpretaciones y opiniones divergentes; hasta traer a la memoria que mientras algunos autores sostienen que no se podría inferir fácilmente de este término una clara distinción de derecho positivo entre lo supranacional y lo internacional, otros estiman que la naturaleza supranacional de la CECA implica una transferencia efectiva de poderes que le confiere una autonomía real. Aún negando la limitación de soberanía y afirmando la existencia de una simple transferencia de competencias, hay quienes sostienen que la noción de supranacionalidad constituye un orden jurídico *sui generis* que se sitúa a mitad del camino entre la estructura internacional y la estructura estatal o nacional. En fin, la doctrina considera en general la noción de organización supranacional como una

forma especial que se opone a las organizaciones internacionales de tipo clásico por el hecho de que el órgano ejecutivo es supranacional y dispone de competencias propias con el fin de alcanzar los objetivos que se propone la organización.

La supranacionalidad es uno de los conceptos claves en la creación de un sistema de integración, que permite, al mismo tiempo, consolidar un espacio económicamente ampliado y un nuevo orden legal de carácter internacional; en fin, es un concepto jurídico-político que permite el funcionamiento en la realidad de un PIE. (29)

Estamos claro que la supranacionalidad es un concepto que luce contrapuesto al de soberanía porque significa la existencia de normas que son aplicables por encima de las legislaciones nacionales, incluyendo a las Constituciones de cada país y las instituciones dotadas de poder suficiente para garantizar su aplicación.

Hoy día la supranacionalidad se expresa en lo que la doctrina llama “aplicabilidad directa” y “preeminencia”, muy común en el PIE europeo.

La aplicabilidad directa se refiere a las decisiones de la Comisión, en el caso antes mencionado, que son directamente aplicables a los países miembros a partir del mismo momento de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo o Tratado, a menos que las mismas señalen una fecha distinta; ello significa que las leyes comunitarias no requieren de procedimientos de recepción en el orden jurídico interno de los países miembros para surtir todos los efectos; mientras la preeminencia de la normativa significa que las decisiones prevalecen en su aplicación por encima de las normas internas o nacionales, lo cual significa además

(29) SAINZ B, Juan Carlos. La Supranacionalidad en la aplicación de Normas Comunitarias Andinas en Venezuela. Artículo mimeografiado pp.1 al 6.

que el ordenamiento comunitario priva sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea el rango de ésta. De presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los países miembros y las normas comunitarias, estas se aplican con preferencia.

#### **4.3.2. Órganos y elementos de Supranacionalidad**

Los órganos supranacionales son las estructuras institucionales capaces de tomar decisiones de validez universal, de efecto *erga omnes*, que afecten tanto las relaciones externas como los asuntos internos de los Estados miembros de un PIE. Estos órganos están integrados por ciudadanos que deben sostener los intereses de la comunidad de países y no los de un país en particular; por ello, no pueden ni deben atender las orientaciones e intereses de ningún gobierno, ni siquiera, y menos, de su propio país de origen. Tales órganos están dotados de distintos grados de competencias en los campos administrativos, legislativos y, algunas veces, judicial.

El expresidente de la CEE, Walter Hallstein decía al respecto, que “Las Comunidades no solo son producto del derecho, sino que la Comunidad crea derechos... esa creación normativa se realiza a través de distintos instrumentos de también distinta naturaleza y alcance; unos de alcance general y abstracto, como los Reglamentos y las Decisiones, otros aplican estas normas a casos concretos que tienen destinatarios específicos, como las Resoluciones, las Directivas, etc.

Si la supranacionalidad de una organización reside primordialmente en su autonomía, en relación con los Estados miembros, es necesario precisar en qué esfera, en qué medida y como las comunidades y sus órganos son autónomos con relación a los Estados miembros. Los aspectos y esferas en que se manifiesta esa autonomía son los elementos de la supranacionalidad: la autonomía de los fines, la autonomía institucional, la inmediatez de las disposiciones, la autonomía financiera, la relación entre los órganos comunitarios y los nacionales de los Estados miembros.

En relación a la **autonomía de los fines**, aunque estén contemplados en los Tratados por la voluntad de los Estados miembros, las Comunidades poseen fines propios distintos los de los Estados signatarios; estos fines deben ser alcanzados por procedimientos propios y perseguidos, aun si uno o más de los Estados miembros tienen intereses contrarios o divergentes.

La **autonomía institucional** es otra característica esencial de las Comunidades, vale decir, la de contar y confiar el logro de tales fines propios, como la ejecución y aplicación de las disposiciones de los Tratados Constitutivos o Fundacionales establecidos por los Estados miembros a órganos comunes, independientemente de los gobiernos y que obran no según sus instrucciones sino según las normas del mismo tratado. Esta autonomía institucional se manifiesta por tres elementos: la independencia en la integración de los órganos; el modo de trabajo independiente de los gobiernos de los Estados miembros; y la forma de votación, unánime o mayoritaria de los órganos que toman las decisiones.

La **inmediatez de las decisiones** significa que como en las organizaciones internacionales clásicas los ciudadanos de los Estados miembros no pueden estar obligados directamente por una regla o disposición de esa organización y en principio una regla internacional solo es obligatoria para ellos después de ser aceptada, ratificada y transformada por los órganos competentes del Estado respectivo, las Comunidades son la primera organización internacional que tiene poder normativo y la inmediatez, por su sustancia misma, por su carácter abstracto y por su fuerza obligatoria inmediatamente aplicable en todo el territorio de la comunidad; los Reglamentos, no obstante el nombre mal elegido, son verdaderas leyes comunitarias, y como tales son inmediatamente aplicables en todo el territorio integrado a todos los ciudadanos de los Estados miembros sin la necesidad de ninguna intervención de naturaleza ejecutiva o legislativa.

La **autonomía financiera** es otro de los elementos que expresa y debe expresar para las Comunidades la idea de supranacionalidad. Significa autonomía de los ingresos financieros, concepto distinto de las contribuciones que los Estados miembros ponen a disposición anualmente. Por otra parte, bajo la autonomía financiera hay que entender la libertad de los órganos de las Comunidades, de disponer y hacer uso del dinero que les pertenece. Ambos planos representan aspectos complementarios del mismo problema; en el caso de la CECA es sabido que posee ingresos financieros propios independientes de la voluntad de los Estados miembros y provienen de un verdadero impuesto al cual están sometidas las empresas de todos esos Estados.

En cuanto a la relación directa existente entre los órganos comunitarios y los nacionales de los Estados miembros, los nacionales de estos pueden ser obligados por norma comunitarias directamente y sin la intervención previa por parte de dichos Estados.

#### **4.3.3. Tipos de Supranacionalidad**

La literatura multidisciplinaria nos permite hablar de supranacionalidad positiva y negativa, supranacionalidad plena o integral y limitada o restringida.

En relación con la **Supranacionalidad negativa**, cabe señalar que los Tratados-Constitutivos de mecanismos superiores de integración económica, denominados por la doctrina Tratados Fundacionales, se caracterizan por la adopción de un conjunto de normas que contribuyen a identificarlos y diferenciarlos de los demás. Una de esas características es “la abstención u obligación de no hacer” de muchas de sus normas que es lo que se ha denominado supranacionalidad negativa. Entre las normas específicas que caracteriza esa supranacionalidad negativa está la prohibición de formular reservas; esta prohibición tiene un carácter absoluto y está contemplada en, por ejemplo, el Acuerdo de Cartagena de 1969, en su artículo 109, en el Tratado de Montevideo de 1960, en su artículo 55, y se explica por la necesidad de aplicar un mismo y único ordenamiento jurídico en el área integrada. Otra característica radica en el carácter limitado del derecho de denunciar el Tratado; otra es cuando las partes contratantes se obligan a respetar el principio de *stand still*, vale decir, la obligación de no modificar en sentido desfavorable los niveles de gravámenes o la introducción de nuevas restricciones a las importaciones; los procedimientos de revisión, etc.

En relación a la **Supranacionalidad positiva**, ésta implica una acción u obligación de hacer; su máxima expresión radica en el ámbito de competencias transferidas a las instituciones comunitarias, la amplitud de dicha transferencia dependerá de la forma de integración adoptada, como del grado de intervención o penetración en la economía que haya servido de punto de partida a sus creadores. En algunos casos las organizaciones adoptan mecanismos que vulneran el principio de la igualdad de los Estados, tanto en sentido negativo como positivo; en sentido negativo en los casos en que mediante el voto ponderado se incrementa el poder de los PD, y en sentido positivo cuando contemplan tratamientos más favorables a los PED o de mercados insuficientes.

La **Supranacionalidad plena o integral** se refiere a que comúnmente la idea de supranacionalidad se identifica con la de los órganos supranacionales por el convencimiento de que para que exista se requiere de la existencia de organismos independientes y superiores a los Estados-Nación, y que estén habilitados para dictar normas obligatorias para tales Estados, incluyendo en el concepto dos aspectos, un órgano comunitario y la competencia para expedir decisiones. Al contrario están los órganos intergubernamentales que solo pueden adoptar decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados-Nación que conforman el Tratado de Integración.

Para que un órgano sea considerado supranacional debe reunir dos condiciones: **a.** estar integrado de manera tal que sus miembros no representen a ningún Estado, que se desvinculen de sus nacionalidades y que respondan solo a los intereses del ente comunitario, sin recibir instrucciones de gobierno alguno, y **b.** tener potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros y cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos jurídicos internos de cada uno. Hay



autores que consideran que un PIE es supranacional cuando algunas de las competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios delegándose poderes de decisión de los Estados miembros para el logro de los fines comunitarios. Lo cierto es que para hablar de supranacionalidad se requiere como elementos de un solo y mismo sistema: objetivos comunes, estructuras institucionales y competencia y poder.

La **Supranacionalidad limitada o restringida**, se refiere a que cuando un órgano intergubernamental tiene la capacidad de generar normas válidas con el voto de la mayoría de los miembros, no siendo necesaria la unanimidad ni el consenso, se puede hablar de Supranacionalidad Limitada Orgánica, SLO; y cuando las normas que emanan del órgano intergubernamental tienen la aptitud de penetrar inevitablemente en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en forma inmediata, directa y prevalente podemos hablar de una Supranacionalidad Limitada Normativa, SLN.

La SLO se manifiesta cuando se dan las siguientes pautas: 1. Un proyecto de unificación como objetivo, 2. La introducción de nuevos principios de representatividad de los Estados, distintos de la representación tradicional y que conduzcan a una estructuración institucional distinta de las organizaciones internacionales, y 3. Un reordenamiento de competencias y poderes a nivel de la soberanía de los Estados.

La SLN se manifiesta cuando los órganos intergubernamentales que tienen la potestad de dictar preceptos obligatorios para los Estados miembros, caracterizan lo que se denomina supranacionalidad atenuada. No pocos autores coinciden en que el sistema jurídico supranacional se caracteriza por tres elementos: 1. La incorporación inmediata a los ordenamientos nacionales de las normas comunitarias; 2. La primicia sobre los derechos nacionales; 3. El efecto directo sobre los particulares de modo que la norma pueda ser invocada por estos particulares ante terceros y accionada ante la justicia.

Cabe señalar ciertos reparos a los tipos de supranacionalidad limitada, orgánica o normativa, toda vez que:

- Si por un lado, el órgano intergubernamental pudiera dictar normas por mayoría, pero que carecieran de las características del efecto inmediato, directo y prevalente para su ingreso en cada Estado, el sistema no sería verdaderamente supranacional, ya que cada Estado mantendría independientemente la llave de la aplicabilidad en su orden interno.
- Por otro lado, si un tratado de integración económica autorizara que las normas comunitarias ingresaran a los sistemas jurídicos internos de cada Estado en forma inmediata directa y prevalente, pero que para su adopción se requiere el acuerdo unánime de los socios o el consenso, tampoco habría realmente una situación de supranacionalidad ya que para que se pudieran sancionar las normas, cada Estado debería dar su “visto bueno” por medio de sus

representantes ante el órgano comunitario intergubernamental, de manera tal que solamente las normas que en conjunto aceptaran los Estados podrían dictarse, esto nos lleva a la conclusión de que solo puede haber supranacionalidad limitada fusionando sus dos vertientes, la SLO y la SLN

#### **4.3.4. La Supranacionalidad, el Derecho Positivo y la Integración Económica.**

El carácter supranacional de una Comunidad o de una organización internacional no puede resultar ni establecerse a base de una simple designación expresa o formal, vale decir, que la calidad supranacional ha de deducirse de la estructura y del poder supranacional de los órganos, así como de la estructura de la comunidad respectiva. Aquí reside la dificultad, toda vez que no existe un criterio preciso y estricto que permita establecer el carácter supranacional de un órgano o de una estructura. La doctrina ha intentado precisar el carácter supranacional de las comunidades europeas para oponerlas a las organizaciones internacionales clásicas, sin embargo no ha habido éxito pleno. En cuanto a las propuestas al respecto, podemos dividir las en dos grupos:

1. Los intentos que ven el criterio esencial de la supranacionalidad en la transferencia de soberanía o de los derechos de soberanía de los Estados miembros en favor de los órganos comunitarios; esto lo que hace es desplazar la dificultad de un tercero a otro y abrir nuevas controversias.
2. Otros sostienen que se trata de elaboraciones de tipo federal que representan federaciones parciales que están limitadas al solo proceso económico.

Es evidente que la supranacionalidad reside en cierta autonomía de los fines y medios de las comunidades, así como de sus órganos en relación con la voluntad de los Estados miembros, autonomía que en sí misma es la expresión de cierta concepción de organización política. La estructura supranacional de una organización internacional es el resultado de una compilación de varios criterios, los más importantes de los cuales residen en la autonomía de los fines y medios de la organización respectiva, así como en la autonomía más o menos amplia de sus órganos y competencias.

En las etapas superiores de un PIE, y particularmente en la de la IET existe gran consenso entre los expertos respecto a que se debe crear, a partir de allí organismos supranacionales y no intergubernamentales, debido a que el PIE requiere de la unificación de las políticas económicas de todos los Estados miembros; aquí es absolutamente necesaria la consolidación de instituciones y órganos comunitarios cuyas decisiones sean vinculantes para tales Estados y sus poblaciones.

La autonomía e independencia les permite actuar coordinando y armonizando políticas unificadas, al tiempo que se impide el predominio de algún Estado sobre otros.

No es difícil apreciar que la UA es la etapa, aún en la fase comercialista, donde se asoma la necesidad de organismos e instituciones supranacionales. Dado lo poco

fácil de determinar el alcance jurídico real de la expresión, más bien por la fuerte carga política, algunos autores, quizás por comodidad han renunciado a definir la supranacionalidad, que resulta más fácil describirla y explicarla tal como sucede con las relaciones económicas internacionales en general que consideramos como “el conjunto de flujos, conexiones, transacciones y vinculaciones que se dan entre centros de decisión que dependen de grupos nacionales distintos y que afectan o interesan directamente la vida económica de las naciones” (30 )

#### **4.4. La Subsidiariedad y la Integración Económica**

##### **4.4.1. Aspectos generales**

(30) JOHN, Owen. Las Relaciones Internacionales. Fundamentos Teóricos. Trabajo de Ascenso. FCJP. UCV. 2003. p.62.

Se trata de un principio cuyos antecedentes los encontramos en la doctrina de la Iglesia Católica enunciado en las encíclicas *Rerum Novarum* del Papa León XIII y *Cuadragésimo Anno* de Pío XI, dirigidas a expresar lo que se entendía como las funciones del Estado y que fueran impulsadas como el equilibrio entre la abstención del Estado propiciado por el capitalismo clásico y el estatismo impulsado desde el socialismo; de manera que el Estado tiene la función de ayudar a armonizar entre individuos y asociaciones o grupos, como ente supremo para la búsqueda del bien común que es, para que dentro de esa sociedad ejerzan la búsqueda de sus objetivos particulares. En su definición más extensa, este principio dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema. No se refiere solo al reparto de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de una estructura social sino que constituye la expresión de un concepto participativo de todos los grupos de esa estructura; lo que quiere decir que su aplicación es esencial en la política social a los fines de repartir y limitar las competencias que conducen al ordenamiento de esos grupos sociales y las relaciones de las sociedades intermedias.

Como principio jurídico se plantea en situaciones en las que se presentan dos alternativas, donde a una de ellas únicamente se podrá acudir en detrimento de la otra; de esta manera se contrapone al principio de solidaridad en virtud del cual no se establece un orden de prelación de alternativas, sino que se deja a disposición de un determinado actuante.

Ello permite hablar de dos enfoques en los que se traduce este principio: “**a.** Límite de la intervención pública, que se presenta como un límite del poder público al reconocer el derecho de los pequeños órganos y entes de la propia autoridad y autogobierno y, **b.** Justificación de la intervención estatal, que importa una cualificación de la ayuda estatal, justificativa del derecho de intervención del Estado, en procura del bien común” (31)

De esta manera el principio de subsidiariedad se aprecia como un principio de coordinación de los ámbitos públicos y privados, pero de la misma manera que se utiliza para la distribución de las competencias dentro de los Estados con organización federalista. En este sentido resulta importante la descentralización

administrativa del Estado de forma tal que las Regiones, Provincias, Municipios, etc. puedan ejercer plenamente sus competencias, así como la realización eficiente de los servicios públicos y la posible participación comunitaria en la gestión de

(31) DROMI, Roberto. Constitución, Gobierno y Proceso. Editorial Ciudad Argentina. Mendoza 1983. p.159.

los intereses comunes, para que las asociaciones intermedias, puedan llevarlo a efecto.

Ello significa que al adoptar este principio se acepta que corresponde al nivel estatal superior las funciones para las cuales el nivel inferior no logra la adecuada regulación o en los casos en que la necesidad de regulación general y homogénea no se puede sustituir por las soluciones dadas por la participación de los niveles inferiores.

#### **4.4.2. Eptálogo de la Subsidiariedad.**<sup>(32)</sup>

De diferentes estudios sobre el tema, en las distintas ramas donde se privilegia al Derecho y a la Ciencia Política, reproducimos lo que consideramos un eptálogo de la subsidiariedad:

1. El principio de la subsidiariedad significa dar prioridad al nivel inferior de toma de decisiones. Esto significa que la toma de decisiones se realiza a un nivel más cercano al individuo. También promueve la transparencia y una mayor responsabilización (entendida como rendición de cuentas)
2. La subsidiariedad es una manera de promover la libertad individual porque se centra en el nivel inferior de la toma de decisiones, acabando en el individuo. Cuando hablamos de dignidad, nos referimos a tomar en serio al individuo y a sus capacidades. Porestarazón la subsidiariedad promueve la dignidad humana.
3. El papel del gobierno es hacer aquello, y solo aquello, que queda más allá de la capacidad de los individuos.
4. El principio de la subsidiariedad es un enfoque desde abajo hacia arriba, en vez de desde arriba hacia abajo. Es, por consiguiente, mucho más democrático que lo que pudiera serlo cualquier enfoque de gobierno centralizado. Como la toma de decisiones se produce más cerca del individuo, resulta mejor para proporcionar aquello que necesitan los ciudadanos de la manera en la que a ellos les gustaría (por ejemplo, la educación, la asistencia sanitaria, una vivienda decente).
5. La subsidiariedad implica poder descentralizado, poder que no está concentrado en las manos de unos pocos. Un ejemplo de ello es que cuando se practica la subsidiariedad, es difícil imaginar una dictaduramilitar. Es más fácil imaginar la práctica y respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías étnicas.
6. Como los problemas se pueden tratar a nivel local, existe una mayor posibilidad de que se solucionen. Cuando los problemas se sienten más distantes, más lejanos, es menos probable que se aborden y se

(32) Siete consideraciones. Isidro Morales Paul. Apuntes de Derecho Internacional Económico. CEP.FCJP.UCV.1983

solucionen. Por consiguiente, la subsidiariedad representa una mejor manera de enfrentarnos al reto del desarrollo.

7. Cuando el individuo y las comunidades tiene en sus manos el poder, es más probable que la distribución de recursos y oportunidades sea equitativa.

En el campo de la integración económica encontramos a este principio como uno sobre los que se sustenta la Unión Europea, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht de 1992, y conocido como el TUE. Su formulación quedó establecida en el Artículo 5 que luego fue modificada por el Tratado de Lisboa desde 2009. Anexo a dicho Tratado se encuentra en el Protocolo 30 sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, que define su aplicación.

Cabe recordar que en el Tratado de París 1951 donde se dió nacimiento a la CECA existían rastros de este principio, particularmente en su artículo 5, en virtud del cual “ la Comunidad solo ejercerá una acción directa sobre la producción y el mercado cuando las circunstancias así lo requieran”; aunque fué el AUE de 1987 el que introdujo el criterio de subsidiariedad, aunque en el ámbito del medio ambiente, que no lo define de manera explícita, aunque el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en una sentencia del 21 de Febrero de 1995 considera que el principio de subsidiariedad no era un principio legislativo general que pudiera invocarse al comprobar la legalidad de una acción comunitaria antes de la entrada en vigor el TUE. También cabe mencionar que el Tratado de Ámsterdam, sin modificar la formulación del criterio de subsidiariedad del segundo párrafo del artículo 5 del TUE, le anexó a éste el Protocolo antes mencionado, mediante lo cual los criterios de aplicación no consagrados en los Tratados, pero acordados en el marco del enfoque global de la aplicación del principio de subsidiariedad acordado en Edimburgo (en 1992), pasaron a ser jurídicamente vinculantes y controlables. Por su parte, el Tratado de Lisboa, más reciente, deroga el artículo 5 del TCE e inscribe el principio de subsidiariedad en el artículo 5 del TUE, que, al tiempo que preserva la formulación del artículo derogado, añade una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio; además de que el Tratado de Lisboa sustituye al Protocolo de 1997 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por un nuevo protocolo con el mismo título, pero cuya principal innovación es la referencia al nuevo cometido de los parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad.

Así se aprecia más claramente el objetivo o función general del principio en el PIE europeo, que no es otro que garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto a una instancia superior o a un poder local respecto a un poder central, vale decir, respecto al reparto de las competencias entre distintos niveles de poder, que por cierto es el principio que constituye la base institucional de los Estados federales. En el caso particular de la UE este principio excluye la intervención de la Comunidad en aquellos casos donde los Estados miembros están en condiciones de regular una materia de una manera eficaz a escala nacional, regional o local, lo que quiere decir que la Comunidad supranacional ejerce sus poderes cuando los Estados miembros no están en disposición de cumplir los objetivos de los Tratados en forma satisfactoria. En ese sentido deben cumplirse tres condiciones para las actuaciones de las instituciones supranacionales conforme al principio de subsidiariedad: primero, no debe tratarse de un ámbito que sea exclusivamente de competencia de la Comunidad; segundo, los objetivos de la acción

de que se trate no puede ser alcanzados de una manera suficiente por los Estados miembros; y tercero, la acción en razón de sus dimensiones o efectos, puede realizarse mejor a escala comunitaria.

#### **4.4.3. Aplicación, Delimitación y Control en los PIE**

En cuanto a *la aplicación* del principio de subsidiariedad, puede considerarse desde dos puntos de vista: en los ámbitos en los que los tratados confieren a la Comunidad competencias compartidas con los Estados miembros, el principio constituye el patrón de medida para determinar esas competencias, vale decir, los límites al ejercicio de las competencias; y en los ámbitos en los que los tratados no confieren atribución alguna a la Comunidad, el principio tampoco crea competencias adicionales, vale decir, que no hay asignación de competencias.

En relación con *la delimitación* el principio de subsidiariedad tiene validez solo en los ámbitos compartidos por la Comunidad y los Estados miembros, por lo que no es aplicable a las competencias exclusivas de la Comunidad ni tampoco a las exclusivamente nacionales; sin embargo, la línea divisoria entre ambos varía ya que pueden ampliar los ámbitos de competencia de la Comunidad mediante el artículo 308 del Tratado de la CE cuando la acción de éste resulta necesaria para el logro de los objetivos de dicho Tratado. No resulta fácil la delimitación de las competencias exclusivas de la Comunidad, sobre todo porque en los Tratados ello no se produce mediante la referencia a materias determinadas, sino a través de una descripción de funciones (33) La fuente formal de la jurisprudencia ha permitido la conversión de una serie de sentencias del Tribunal Europeo de Justicia que ha reconocido definido, a partir de los Tratados, determinadas competencias no contempladas taxativamente en estos, dándole carácter de exclusividad pero sin establecer una línea definitiva.

Por eso no son pocos los expertos que consideran que la ausencia de una línea divisoria clara para la aplicación del principio de subsidiariedad continuará teniendo como consecuencia la existencia de diferentes lecturas del mismo; aunque queda claramente establecido además que el objetivo de la Comunidad en este ámbito es reducir su acción a los objetivos de los Tratados y tomar las decisiones sobre nuevas acciones lo más cerca posible del ciudadano, hecho que se consagra en el preámbulo del TUE. Es oportuno señalar que con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa han ido desapareciendo las divergencias de interpretación sobre el ámbito de aplicación de la subsidiariedad, ya que en el mismo se definen los ámbitos de competencia exclusiva y competencia compartida de la UE.

En cuanto *al control* del principio de subsidiariedad los mecanismos para el mismo están organizados por el Protocolo antes señalado y mejorado por el Tratado de Lisboa. El Protocolo preveía el cumplimiento de determinadas obligaciones en la propia elaboración de los proyectos legislativos; en este sentido, la Comisión debe elaborar, antes de proponer un acto legislativo, un Libro Verde, o de amplias consultas, que le permita a este organismo supranacional recoger la opinión de las instituciones nacionales y locales, así como de la sociedad civil, sobre la posibilidad

de una propuesta legislativa, fundamentalmente en relación con el principio de subsidiariedad. En el Protocolo se establece que la Comisión debe acompañar los proyectos de acto legislativo con una ficha que demuestre que se cumplen los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Mientras el Tratado de Lisboa introduce innovaciones cuando asocia plenamente los parlamentos nacionales al control del principio de subsidiariedad; de hecho, los parlamentos ejercen un doble control: en primer lugar, poseen un derecho de oposición en la elaboración de los proyectos legislativos, de esta manera están en condiciones de reenviar una propuesta legislativa ante la Comisión si consideran que no respeta el principio de subsidiariedad; y en segundo

(33)Notas del Parlamento Europeo.

lugar, a través de su Estado miembro, pueden impugnar un acto legislativo ante el TEJ si consideran que no respeta el principio de subsidiariedad: Igual ocurre con los Comité de Regiones que también pueden impugnar ante el mismo Tribunal un acto legislativo que no respete el principio de subsidiariedad. Lo del Tratado de Lisboa es un mecanismo de alerta precoz puesto que los parlamentos nacionales disponen solo de ocho semanas para enviar a la Comisión los dictámenes sobre los proyectos de actos legislativos que ésta deberá presentar en igual lapso de tiempo al PE y al Consejo Europeo.

En conclusión podemos aseverar que la mayoría de los estudiosos de la temática, desde distintos enfoques concluyen en que el punto de conexión entre lo estatal, lo supraestatal y lo subestatal se encuentran en el principio de la subsidiariedad, y que desde el TUE (Maastricht) ha sido elevado a categoría fundamental de la bóveda constitucional comunitaria; con la consagración de la subsidiariedad como principio de interconexión se ha logrado reforzar el papel central de los Estados-Nación, que a partir de este principio se constituyen en pilares de un ordenamiento en red, sin instituciones centrales, vale decir, un espacio público abierto a la negociación y a la toma de decisiones conjuntas. Son los Estados miembros los que deben impedir tanto las tensiones centrípetas, o sea , la presión hacia la excesiva centralización, como las tensiones centrifugas, o tendencias hacia la fragmentación. La mejor manera de entender que no se trata de una soberanía dividida, sino de soberanías compartidas.

#### **4.5. La Democracia, La Sociedad Civil y la Integración**

Uno de los aspectos de carácter político que han pesado, pesan y pesarán sobre los PIE es el relacionado con la vigencia de la democracia plena en los Estados miembros. Es muy común encontrar aseveraciones sobre el déficit democrático en muchos procesos, amén de los efectos que normalmente tienen los distintos acuerdos de integración sobre la democracia de los países signatarios. Si bien es cierto que durante cuatro siglos el Estado-Nación ha sido el lugar donde se configuraba la identidad social y política de las personas por medio de la pertenencia a una nación, también es cierto que en la modernidad ha sido el escenario fundamental para la acción colectiva y el actor primerísimo en las relaciones de poder. Igualmente hoy día presenciamos las transformaciones sociales y políticas que amenazan al Estado-Nación, más allá de lo que representaron los movimientos obreros del siglo XIX que

eran demandas que ocurrían dentro del mismo Estado y por lo no afectaban a su permanencia como forma de organización política. Hoy por hoy se cuestiona la misma vigencia de la propia institución estatal, ya que no luce descabellado la posibilidad de su desaparición, cuando han cambiado las circunstancias en relación con aquellas donde en un momento histórico y concreto y como respuesta a unas circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas determinadas. No hay duda que la aparición de una nueva institucionalidad dentro de los PIE, así como el debilitamiento de las fronteras, han generado problemas a la democracia en general y a la representación política en particular. Como no es posible absolutizar la alianza histórica del Estado con la comunidad nacional, el sistema económico y la democracia como situación necesaria e insuperable, y como la globalización no es solo internacionalización económica, hoy aceptamos una concepción desterritorializada de la política, donde lo político obtuvo una significación fuera de los marcos determinados por el Estado. Si el Estado se impuso y de Europa se exportó al resto del mundo fue por su capacidad para adaptarse a las circunstancias de la modernización, social, cultural y fundamentalmente económica.

#### **4.5.1. El déficit democrático en los Procesos de Integración.**

Cuando hablamos de déficit democrático en los PIE viene a la mente dos procesos distintos y distantes como son la UE y el Mercado Común del Sur, MERCOSUR. *El primero*, con una estructura institucional que durante casi dos décadas se presenta como un templo grecorromano sostenido por tres pilares y que no es más que un simbolismo arraigado en el Tratado de Maastricht de 1992 y donde el primer pilar está constituido por la antes denominada Comunidad Europea compuesta por las competencias compartidas, sujetas a la toma de decisiones por mayoría calificada, libre del veto nacional; el segundo pilar está basado en la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC; el tercer pilar está reservado a los temas de justicia y de orden interno, mejor conocidos hoy día como de “cooperación policial y judicial”. *El segundo*, aunque ilustrado por distintos documentos destaca el Protocolo de Ushuaia que establece un “compromiso democrático” dentro del Mercosur; se trata de un compromiso vinculante, vale decir, de cumplimiento obligatorio, que se integra al Tratado de Asunción (Artículo 8) que es el Tratado fundacional de este PIE, y que sostiene que ningún país miembro o asociado puede apartarse de la vía democrática sin ser excluido de las ventajas del proceso; ello incluye la suspensión del derecho del país afectado a participar en los órganos del PIE y la suspensión del mismo de los derechos y obligaciones emergentes de ese proceso.

En el caso europeo el déficit democrático se distingue del déficit social, referido a la falta de medidas adecuadas dentro del proceso integracionista que permitan hacer frente a problemas que incrementan las desigualdades y la exclusión; el déficit democrático se define como “una insuficiencia de democracia en las instituciones comunitarias, falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisiones, debilidades en los parlamentos y excesivo poder de ciertos países miembros, y, sobre todo, el déficit democrático del ciudadano común que se siente impotente para influir sobre las decisiones tomadas muy lejos de su entorno pero que inciden en su cotidianeidad” (34)

Con la UE surgió un orden político que establece nuevas competencias y regula nuevos procedimientos de decisión de carácter vinculante para hacer frente a las nuevas vicisitudes (como la globalización) sin haber creado un nuevo ente sustituto del Estado; en un contexto signado por la pluralidad de instituciones y ámbitos de



competencia se ha planteado la interrogante sobre las consecuencias para la articulación de un gobierno que sea democrático y eficaz. Partiendo de la democracia representativa se puede apreciar que la política de la UE y sus instituciones han sufrido de una “carencia democrática” que alude al hecho de que son los poderes ejecutivos de los Estados miembros los actores principales, dejando rezagados el papel de los parlamentos, tanto en la política de construcción como de desarrollo.

El déficit democrático europeo alude dos tipos de limitaciones, las unas, unidas a arreglos institucionales, tal es el caso de la división de poderes insuficientes, la falta de transparencia en las decisiones y la debilidad de los mecanismos de control entre las instituciones; y las otras de carácter más general, derivadas de la supuesta inexistencia de uno de los elementos considerados como requisitos para la instauración de un régimen democrático: un *demos común*. (35)

El Estado-Nación de hoy día con su superioridad y monopolio es el centro de decisión política, pero se encuentra asediado por el cuestionamiento, dado el creciente pluralismo cultural y político, en lo interno, y el aumento de las relaciones transnacionales a lo externo, por lo que cualquier pensamiento político al respecto tendrá que considerar las decisiones no como actos supremos de soberanía del Estado, sino

(34) GRANDI, Jorge. Déficit democrático y social en los procesos de Integración. En Integración y Comercio. Año 2. No.6. 1998. INTAL. Buenos Aires. P.84.

(35) DHAL, Robert. Democracia y las Crisis. Yale University Press. New Haven, Connecticut. USA.1989.p.9

como resultado de contextos transnacionales de interacción social y política, explicando la política democrática no como un sistema estatal de regulación de conflictos, sino como un proceso dinámico de interacción entre una pluralidad de fuerzas. Ante este cuadro el Estado y sus instituciones lucen debilitados, con un déficit que trascendente lo político, y para lo cual debe buscarse soluciones inmediatas, toda vez que si ello sucede en países con experiencia democrática avanzada, es fácil pensar las consecuencias en aquellos PIE formados por miembros donde esa democracia escasea o no está debidamente consolidada. Ya nos advertía Phillippe Schmitter sobre la falta de un espacio público y de una opinión pública común en Europa, dificultad que impide hablar de un *demos* europeo. Tal como sostiene Carmen Innerariti de la Universidad de Navarra, España: “El paradigma formal de las instituciones en torno al Estado debe ser ampliado con la inclusión de estructuras y procesos informales. Una categoría adecuada para ello es la de “redes políticas”, como estructuras de interacción y comunicación entre los distintos actores. Bajo la perspectiva de las redes políticas, los procesos de decisión no son competencia exclusiva del parlamento, del gobierno o de la administración, sino que están determinados por una pluralidad de actores formales e informales”. (36)

Actualmente existe, no obstante los avances de la UE, en profundidad y en extensión, cierto escepticismo respecto a las últimas normativas y el déficit democrático; tales son las reservas con respecto al Tratado Constitucional que no contiene, para algunos expertos, proposiciones que permitan presagiar una solución a mediano plazo el problema del déficit democrático. Lo cierto es que existe, desde el año 1988 un Informe del Parlamento Europeo cuya tesis fundamental señala que el proceso de transferencia es permanente y provoca una merma en la autonomía de los parlamentos de los Estados miembros, proceso no compensado con la transferencia de esos mismos poderes a la institución correspondiente a nivel comunitario. Este primer enfoque conocido como el “Informe Toussaint” sobre el déficit democrático

de las Comunidades Europeas, señala también que la concentración de los poderes legislativos en manos de los miembros de los gobiernos reunidos en el Consejo, y el mismo ejercicio de ese poder el secretismo diplomático han creado un desequilibrio institucional, responsable no solo de una carencia democrática, sino también de la deficiente eficacia de la acción comunitaria. Igualmente este informe señala que la legitimidad democrática constituye cada vez más una condición para la eficacia en cualquier sistema de toma de decisiones, al tiempo que señala que se corre el riesgo de que esta situación socave la doble legitimidad de la autoridad de la Comunidad.

(36) INNERARITY, Carmen. Democracia e Integración Política. Universidad de Navarra. España. 2005. p.45

Un *segundo enfoque* sostenido por Joseph Weiler nos habla de la contradicción entre la supranacionalidad normativa y decisional, planteando que el mismo Tratado de Roma de 1957 puso la semilla del déficit democrático al hacer del órgano ejecutivo estatal el máximo legislador de la Comunidad, problema acentuado por las características del periodo fundacional, conocidos como: la doctrina del efecto directo, la doctrina de la supremacía, la doctrina de los poderes implícitos y la doctrina de los derechos humanos. La doctrina del *efecto directo* señala que las normas jurídicas comunitarias que son claras, precisas y autosuficientes deben recibir la consideración de derecho nacional en la esfera de la aplicación del derecho comunitario. La doctrina de la *supremacía* señala que en la esfera de aplicación del derecho comunitario cualquier norma comunitaria prevalece sobre el derecho nacional en conflicto, sea éste anterior o posterior a las normas comunitarias. La doctrina de los *poderes implícitos* en favor de la Comunidad sostiene que tales poderes deben ser necesarios para servir a los fines legítimos que ella persigue. Y la doctrina de los *derechos humanos* significa que, no obstante que los tratados no contienen ninguna declaración expresa sobre éstos, por lo que no prevén ninguna tutela judicial efectiva, el Tribunal se arrogó competencias sobre este tema afirmando que controlaría las medidas comunitarias por violación de derechos humanos fundamentales.

Para Weiler, autor de “Europa, fin de Siglo” en 1995, no obstante que algunas de estas doctrinas son comunes y conocidas en el Derecho Internacional Público, DIP, su acumulación y su cantidad generan un verdadero efecto de calidad; agrega que el sistema comunitario de control judicial supone una autentica innovación respecto a la horizontalidad del DIP clásico, sumatoria que ha generado una supranacionalidad que no se compadece con la integridad del proceso de toma de decisiones, que implica la actitud de los Estados miembros respecto a la Unión, la integración conflictual en el seno del sistema institucional o una cierta capacidad de control sobre la agenda política.(37)

Un *tercer enfoque* proviene de Jürgen Habermas quien considera que el déficit democrático es un indicador de la contradicción entre el alto grado de integración formal e informal de los sistemas tecno-administrativos y el carácter esencialmente nacional en la experiencia de los ciudadanos

(37) CHAVES GIRALDO, Pedro. Las insuficiencias democráticas de las nuevas instituciones europeas. Universidad Carlos III. Madrid. 2000 p.151.

del control democrático. Para él los Estados–Nación son un problema toda vez que “los procesos democráticos solo funcionan dentro de los límites de los Estados, vale decir, el espacio público-político ha permanecido hasta ahora fragmentado en Estados nacionales”. (38)

Estas tres concepciones, no obstante ser abordadas desde distintas perspectivas, no lucen contradictorias, para el profesor Cháves Giraldo “sus argumentos podrían ser sintetizados en la búsqueda de una teoría omnicompreensiva del déficit democrático”; igualmente no le parece contradictorio señalar que “junto al desequilibrio institucional en favor del Consejo, la democracia europea no ha producido una transferencia de competencias que permitiera equilibrar, en otra instancia decisoria, la pérdida de soberanía y capacidad decisonal padecida por los parlamentos nacionales”. (39) Por el contrario, aquí este Profesor de la Universidad de Valencia encuentra cierta coincidencia entre el argumento del Informe Toussaint y la hipótesis de Habermas.

#### **4.5.2. La Sociedad Civil y los Procesos de Integración**

La Sociedad Civil aún no es protagonista verdadero e importante de la integración económica. Las organizaciones sociales no han alcanzado estructuras organizativas fuertes con autonomía financiera, lo que les impide estrechar lazos con otras organizaciones sociales del resto del mundo, pero lo más importante es que tampoco son capaces de aglutinar su pensamiento para influir en la toma de decisiones de los procesos integracionistas. En los distintos procesos existe un complejo entramado institucional que se suma a la indefinición de la naturaleza teórica de la propia organización; ello se une al déficit democrático y la impresión de lejanía que los PIE tienen en la conciencia de los ciudadanos. Si entendemos por Sociedad Civil organizada los múltiples grupos y asociaciones, tales como sindicatos, empresas privadas, ONG, universidades, etc. que actúan como intermediarios entre los individuos y el Estado, en la gran mayoría de los PIE que hoy se desarrollan existe una dualidad entre lo real y lo oficial en un terreno no lo suficientemente definido ni regulado. Si las instituciones oficiales de los PIE tienen sedes definidas y sus actos están debidamente reglamentados y documentados, la contraparte, vale decir, la sociedad civil presenta perfiles colectivos y sectoriales difusos en su relación con dichos PIE,

(38) HABERMAS, Jürgen. Factibilidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Editorial Trotta. Madrid. 1998. P. 630

(39) CHAVES GIRALDO, Pedro. Op. Cit. p. 185.

situados en una especie de tierra de nadie. Los grupos que conforman la sociedad civil son de generación voluntaria, están fuera de control gubernamental y carecen de responsabilidad política; su actividad se le conoce como de cabildeo o lobby, no exento de un aparente desorden o caos organizado; su relación con el entramado institucional de los PIE es ambigua.

El drama está en la obsesión que la sistemática política impone para promover la adopción o adaptación del modelo europeo al resto del mundo, tal es el caso del Centro y el Sur del continente americano. En el escenario europeo la realidad es otra, donde la Comisión y demás instituciones se enfrentan a un gran contrincante; y la sola Comisión cuenta con cerca de los 17.000 funcionarios, mayoritariamente de la escala

auxiliar de apoyo administrativo, la Europa real cuenta con cerca de 2000 empresas de lobby, 300 entes públicos u ONG, 400 gubernamentales; todo ello indica que frente a los individuos y profesionales que trabajan en las instituciones de la UE, existen aún más trabajando en la sociedad civil. Todo ello evolucionando en un mundo cambiante y bajo la presión impuesta por la percepción del déficit democrático y la imagen de distanciamiento, donde la labor de las instituciones comunitarias se desarrollan de puertas afuera y no como se piensa normalmente (40)

El caso europeo es necesario apreciarlo en su justa dimensión ya que del mismo modo en que no existe un *demos* europeo (connotación de pueblo políticamente organizado o conjunto de ciudadanos sometidos a la ley), sino que existen diversos pueblos europeos, tampoco existe una sociedad civil europea propiamente dicha, sino sociedades civiles nacionales en transición hacia formas laxas de una sociedad civil más amplia. Esta transición va más lejos de los límites continentales por las facilidades que las nuevas tecnologías prodigan al proceso de integración mundial; no en vano ya se está configurando, a través de un proceso histórico acelerado el embrión de la sociedad civil global; basta recordar que la mayor parte del avance del PIE europeo, transcurrió bajo circunstancias distintas a las actuales, ni se apoyó en la participación de la sociedad civil. Se necesitaron cerca de dos décadas para vincular tímidamente el PIE al resto de la sociedad; la participación de ésta estuvo vinculada a los acontecimientos europeos y a las estrategias de los líderes políticos vinculados a los gobiernos. En los últimos años esta

(40) ROY, Joaquín. La Naturaleza y la estructura Internacional de la Unión Europea: un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo. Publicación de la Comisión Europea. Vol.5.No.3.Bruselas 2005,pp.18 a 24.

participación ha aumentado ligeramente ya que los ciudadanos no son meros observadores y destinatarios de las políticas comunitarias, sino que hoy tienen voz y voto en algunos ámbitos que les concierne; a ello se suma la creciente presencia de entidades de la sociedad civil que ha facilitado el desarrollo de una conciencia social más profunda en relación a los problemas que las afectan. Hoy es fácil apreciar el acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones lo cual permite la consolidación de una plataforma para la negociación y el diálogo entre las distintas sociedades civiles europeas; en este sentido cabe recordar el Movimiento Europeo que nació en la inmediata postguerra y que impulsó el Congreso de la Haya de 1948 donde se reunieron representantes de la vida política, social y cultural a fin de reflexionar sobre el futuro del continente y donde este Movimiento ejerció una decisiva presión política sobre los gobiernos, que concluyó en la creación del Consejo de Europa en 1949.

Aunque en forma lenta, hay que reconocer que en la Europa integrada ya los ciudadanos están dejando de ser observadores y destinatarios de las políticas comunitarias; en muchos casos han llegado a conquistar la voz y el voto en los asuntos que más le conciernen y la abundante presencia de la sociedad civil no solo ha facilitado el desarrollo de una conciencia social más intensa.

Hoy por hoy, además de los movimientos de este tipo existen organizaciones de la sociedad que, no obstante no perseguir el fomento del PIE, participan en él, haciendo llegar sus planteamientos, reforzando sus aspiraciones e intereses y para no ver estos perjudicados por las decisiones de carácter supranacional. Normalmente esta participación se lleva a efecto a través de los órganos institucionales comunitarios donde las normas prevén la apertura a la cooperación por parte de la sociedad civil. También la participación se da a través de programas y proyectos específicos, tal es el caso de programas de cooperación empresarial, de cooperación al desarrollo, de cooperación municipal entre ayuntamientos, de cooperación académica entre universidades, etc.

La relación entre las sociedades civiles nos señala que los primeros inicios de articulación de un embrión de sociedad europea se dieron entre organizaciones más cercanas a los intereses y actividades económicas, y así nacieron organizaciones sociales y económicas por iniciativa propia; pero el carácter supranacional del escenario comunitario las obligo a sobredimensionarse, así aparecieron confederaciones y unión de confederaciones dando paso a las ONG, hasta que las mismas instituciones comunitarias promovieron, y promueven, acciones orientadas a facilitar la integración de distintas sociedades nacionales entre sí. (41)

(41) GOMEZ G. Manuel. La Sociedad Civil en el proceso de integración europea. En Ciudadanía y Mundialización. Editorial Madrid 2000. pp.115 a 123

## **Conclusiones**

1. En los capítulos precedentes hemos observado desde los diferentes tipos de relaciones que se dan entre los Estados-Naciones, partiendo de la justificación de los mismos, hasta las bases político-jurídicas de la Integración Económica, destacando la penetración en los diferentes fundamentos teóricos políticos de las relaciones

internacionales que afectan a la misma, dejando explícitos los niveles, etapas o formas conocidas de integración. Como la IE es un fenómeno vigente, en curso en todos los continentes, lo cual origina en forma concurrente nuevos planteamientos teóricos, nuevas ideas, es fácil sentir la fuerza de posiciones encontradas y hasta contradictorias en su análisis. Precisamente en esas divergencias de opiniones es donde se aprecia con mayor claridad el carácter político de la IE y lo más sencillo que se puede decir para ésta afirmación es que se trata de la construcción de regiones “reagrupadas”, “integradas” mediante acuerdos formales de los poderes públicos de los países miembros. Nuestro análisis nos llevó a apreciar que la integración no es un tema exclusivo de la ciencia económica ya que el peso de los factores políticos que influyen y marcan el desarrollo es tan grande e importante como el peso económico; todo PIE comienza como un acto político de suma de voluntades nacionales y se desarrolla como un proceso con desenvolvimiento económico que puede concluir en un hecho eminentemente político como es la Integración Económica Total, o Comunitarismo Económico, o sencillamente Federalismo Económico de hecho. Hoy día es fácil apreciar que la UE aún estando en la etapa o nivel de UM, lo que significa que le falta un peldaño para la IET es un federalismo de hecho, pero no de derecho; no pocos expertos aseguran que la UE es más federalista que los Estados Unidos de América, aunque menos constitucionalista. Cabe recordar que Inglaterra se opuso al término Federalismo Europeo cuando se adoptó el de Unión Europea.

Con más argumentos sostenemos que la integración es un hecho *económico* que solo es posible si se dá la voluntad *política* de los Estados miembros y que se sustenta en un andamiaje *jurídico* que procura el bienestar *social*, más allá de los objetivos políticos y económicos, de los habitantes del espacio integrado. Así como la geoeconomía está hoy día más cerca de la política que de la geografía y la misma economía, la IE está fundamentada en la voluntad y la toma de decisiones políticas; y como la política es tan determinante, o aún más, que la economía en los PIE, lo económico y lo social se convierten en objetivos intermedios cuando la integración política se convierte en el objetivo final. Por otra parte, en los PIE se observa la posibilidad de aprovechar las economías de escala, además de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva, el aumento de la capacidad de negociación que impulsa la unificación; todo ello en concordancia con la idea de conformación de grandes espacios geoeconómicos, lo cual conlleva, a su vez, el fortalecimiento de los espacios democráticos, toda vez que generan espacios propicios para el desarrollo y la participación que incluya a todos los sectores de la sociedad.

No son pocas las inquietudes que surgen cuando se analizan las diferentes teorías políticas que afectan a la integración, particularmente las que provienen de las relaciones internacionales, cuando estos análisis son hechos desde una óptica tan real y vigente como el fenómeno de la globalización, donde los horizontes se abren en términos de integración y de fragmentación, pudiendo abrir nuevas perspectivas para la interpretación del presente, con la relectura del pasado y la imaginación del futuro. Hay quienes sostienen que la IE es en parte una respuesta a la globalización, su contrapartida, vale decir, el recurso de conjurar las potencialidades nacionales para hacer frente al desafío internacional. Lo cierto es que la problemática de la



globalización implica un diálogo múltiple con autores e interlocutores en diferentes perspectivas históricas y teóricas; precisamente cuando uno de los mitos de nuestros días es que la globalización está condenando al Estado-Nación a su devaluación e irrelevancia ya que la revolución tanto en los transportes como en las comunicaciones, la misma que ha modificado la concepción del tiempo y espacio, ha vaporizado también las fronteras reduciendo lo que Kenneth Building bautizó como “nuestra nave espacial”. Si bien es cierta la existencia de nuevos modos de gobernanza, que las instituciones multilaterales están trascendiendo y suplantando a las legislaciones nacionales, que los responsables de las políticas nacionales no tienen poder frente a los mercados globales; frente a todo esto la reciente crisis financiera global sacudió el mito de la desaparición del Estado, sobre todo cuando observamos que fue precisamente ese Estado a través de sus gobiernos nacionales el que rescató los bancos, inyectó liquidez, ofreció redes de seguridad para los desempleados, reescribió las reglas de supervisión y regulación del mercado financiero, dejando al G-20, al FMI y al Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria como actores secundarios.

El ataque intelectual contra el Estado-Nación proviene de economistas que ven en los gobiernos un obstáculo al flujo de bienes, servicios, capitales y mano de obra en todo el planeta, impidiendo de esta forma el proceso de integración de toda la economía mundial; por otra parte están los expertos en ética cosmopolita que desprecian la artificialidad de las fronteras nacionales. El filósofo utilitarista australiano, Peter David Singer (1946 - ) ha sostenido que “la revolución de las comunicaciones ha engendrado una *audiencia global* que crea la base para una *ética global* donde, si nos identificamos con la nación, nuestra moralidad sigue siendo nacional, pero si cada vez nos asociamos más con el mundo en general, nuestras lealtades también se expandirán”. Igualmente Amartya Sen, economista, Premio Nobel 1998, nos menciona las “múltiples identidades” llámense étnicas, religiosas, nacionales, locales, profesionales y políticas, muchas de las cuales atraviesan las fronteras nacionales. (1)

Para este profesor de Economía Política Internacional de la Universidad de Harvard todavía estamos atrapados en el mito de la decadencia del Estado-Nación, pero como la geografía de los apegos e identidades no es fija, y de hecho ha cambiado en el curso de la historia, no se debe descartar la posibilidad de que, de cara al futuro, se desarrolle una verdadera conciencia global, al igual que comunidades políticas transnacionales, toda vez que los desafíos actuales no se pueden enfrentar con instituciones que aún no existen; todavía las soluciones son buscadas en los gobiernos nacionales que siguen siendo la mejor esperanza para una acción colectiva.

**2.** Hacia dónde vamos ?...Frente a los retos del Estado-Nación cabe hacerse esta pregunta, y sobre todo teniendo en cuenta que la que fuera la paradigmática organización de la modernidad con ineludible funciones políticas, económicas y en la cohesión social, hoy se encuentra envuelta en innumerables problemas.

Pasando la frontera de lo estrictamente económico, donde los cambios más evidentes e inmediatos de hoy día, tiempos de transición, y al que mayormente se aluden, *las soberanías* están sometidas a tela de juicio, *las nacionalidades* sienten socavadas sus bases de sustentación, *las culturas* se estremecen y *los modos de vida* se resquebrajan, no se puede negar la aparición, en este mundo globalizado, de fenómenos que ya el Estado tradicional no puede, individualmente, resolver.

Las remesas, las migraciones, los flujos financieros, la corrupción, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo, el cambio climático, son apenas algunos de esos fenómenos que demandan de su inclusión en las agendas necesariamente supranacionales, sin perder de vista las inestabilidades económicas, la democracia, la pobreza, la exclusión, el integrismo religioso y la guerra. (El problema de Abjasia y Osetia del Sur no es de Rusia y/o de Georgia, es de Europa y de Asia y el Oriente Medio y, aún más, es de Oriente y es de Occidente).

La paradoja es evidente, el Estado-Nación ha resultado demasiado pequeño ante los grandes problemas que afecta al mundo de hoy, pero también resulta macrocefálico cuando se trata de resolver el problema centrado en el reforzamiento de las autonomías locales. (La participación de la ciudadanía en los asuntos que más le convienen en la cotidianidad, tienden a liberar al Estado-Nación de responsabilidades que le resultan demasiado engorrosas, pero ese Estado-Nación carece de capacidad de respuesta habida cuenta, no solo del crecimiento demográfico sino, de la reedición a escala ampliada de los problemas tradicionales y otros inéditos o de aparición reciente, sin la contrapartida de unas instituciones adecuadas y de una sociedad civil que abarque espacios ya no solo privados sino también de carácter público). Es bien sabido que para equilibrar la carga que significa el *Gasto Social* para los gobiernos centrales, la descentralización administrativa ha aparecido imponiendo los costos del mantenimiento de los servicios públicos a las entidades subnacionales (Estados, Departamentos o Provincias; Municipios, Condados, Comunas, Parroquias, etc.), lo que se denomina “descarga y relocalización de culpa” (*off-loading and blame shifting*). El Estado-Nación, se encuentra hoy día entrampado entre dos presiones: hacia arriba la tendencia hacia la supranacionalidad que necesariamente impone la revisión del concepto tradicional de soberanía; y hacia abajo la tendencia hacia la liberalización de los poderes locales. No es casual que los procesos de descentralización administrativa a escala mundial hayan sido impulsados por las presiones internacionales a favor del incremento de los servicios públicos.

Como elemento orientado lateralmente en la segunda mitad del siglo XX aparecieron los procesos regionales de integración. A todo esto se une el hecho de que el radio de acción de los Estados, y sobre todo los pequeños, están siendo atravesados por las “sociedades de redes”

El fin de la guerra fría en las postrimerías del siglo pasado permitió que la preeminencia de lo político y lo militar cediera paso a otras fuerzas emergentes como la economía, la tecnología, las comunicaciones, que constituyen las bases sobre las que se erigirá, el nuevo orden mundial con relaciones de poder dignas del siglo XXI.

Para nadie es un secreto que muchos países, desarrollados o no, poseen recursos no militares que anteriormente no se traducían directamente en fuente de poder, pero que hoy en día se han convertido en eficaces instrumentos de la política mundial.

Hoy existe un claro tránsito de una *Economía Internacional*, (donde el Estado-Nación tenía la misión, junto con las organizaciones internacionales multilaterales, de regular los flujos reales y financieros), a una *Economía Transnacional Globalizada*, o en vía de mundialización, donde dichos flujos pasan a organizarse mediante redes transfronterizas fuera de la regulación estatal. Esto ha contribuido a arrojar sombras

sobre el panorama estatal contribuyendo a alimentar la percepción de que el Estado-Nación está en vía de extinción.

**3.** Porque la Unión Europea? Cuando Joschka Fischer, (2) en mayo de 2000, en la Universidad Humboldt de Berlín, con motivo de los 50 años del Plan Schumann que dio origen a la UE, pronunció el discurso “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre el fin de la integración europea”, habló de la densidad histórica de Europa con lo que puso el dedo en lo más grave. Dos afirmaciones permiten tal juicio; primero, que el método de Jean Monnet ha dejado de ser útil, ya que proponía una comunitarización inductiva, vale decir, compromisos entre los Estados, hasta que estos se vieran tan envueltos, tan atados por leyes, directivas y normas comunitarias, aprobadas por ellos mismos, que no tuvieran otra alternativa que el pase a un estadio superior, a un ente supranacional llamado Europa; segundo, que los británicos no quieren ver su personalidad (su orgullo?) diluida en una unidad superior, ni que sus instituciones sean amenazadas, ni que “su reina desaparezca”; tampoco los franceses, daneses, portugueses,... Lo cierto es que el método Monnet no establecía cual sería el objetivo final del proceso de unidad europea y avanzar siempre hacia una mayor integración, a pesar de que todos hablaban del “Mercado Común Europeo”.

El viejo continente ha contado con una literatura de resistencia espiritual que recuerda a los europeos su evolución histórica; más allá del culto maquiavélico de los neonacionalismos a una Europa neohelenística dividida en patrias pequeñas y encerradas en el folclore tribal y lingüístico, azotada por la ignorancia de una elite resentida, hay un hori-

(2) Joschka FISCHER. Para la fecha Vice –Canciller y Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, bajo el gobierno de Gerhard Schroder.

zonte de desafíos que se remonta a 1914 cuando comienza el ciclo de la guerra civil europea; una civilización que se transforma en la defensora de unos principios que la niegan: el universalismo político, el intervencionismo económico y el moralismo humanitario, y que dan contenido a una variante del pensamiento único, de raíz antipolítica, al que se adscribe la mayoría, suerte de neorepublicanismo.

Los otrora intelectuales críticos europeos ahora defienden el pluralismo social en nombre del consensualismo que les permite atacar a la democracia, y en ese sentido la ideología denominada de centro constituye la forma electoral que en la política interior de los Estados europeos adopta ese pluralismo social; punto de vista sociologista, identifíquese como ideología, mentalidad o forma de pensamiento, y donde lo social es lo total y lo político es definido negativamente, vale decir, no discrepancia, no debate, en fin, no político. En las sociedades modernas, más pluralismo es un factor polemogéno inadvertido, que para neutralizar sus efectos, como el conflicto generalizado o la temida hipótesis de la “guerra de todos contra todos”, se debe apelar a la homogeneización de la opinión pública, a través de la propaganda o del terror.

En lo espiritual, el viejo continente padece de la confusión de las formas del pensamiento y de los campos pragmáticos de la acción humana, donde lucen borradas aquellas fronteras epistemológicas y praxiológicas que alguna vez delimitaron con gran precisión la jurisdicción de las actividades humanas; de esta manera la política da muestra de haber dejado de cumplir su finalidad eminentemente política, consagrándose sus medios a la manipulación de la economía política o al Estado fiscal, según la teoría de Joseph A. Schumpeter. Por su parte, los economistas juegan al juego de los poderes indirectos, postulándose como árbitros políticos, sobre todo los neoliberales economicistas, según Milton Friedman, aunque también los neokeynesianos responden al patrón de lo que el economista Wilhelm Ropke llama “economócratas”. (3)

Un hecho o acontecimiento necesario en la evolución de la política ideologizada es el enfrentamiento entre el socialismo y el liberalismo contemporáneo, que subyace a la construcción de la UE y cuyo momento estelar fue en 1944 cuando F.A. Hayek publicó su “Camino de Servidum-

(3)MALO de MOLINA, José Luis. Unión Europea o gran espacio? Publicado en Razón Española No. 115. p.163. Revista bimensual del pensamiento. Madrid 2002. p.163

bre”. En ambas ideologías se refleja el destino de la política europea, para entonces abocada al utopismo, al moralismo, al abstraccionismo y a la subversión de la tradición de lo político, realismo para unos, liberalismo político, contrapuesto al liberalismo ideológico, para otros. Hoydía apreciamos que ni el neoliberalismo de Hayek y demás economistas seguidores, ni el socialismo post comunista pueden responder a los desafíos de esta Europa representados por la despolitización, vale decir, el abandono de lo político y no tanto la desideologización de la política. Cabe recordar que fué John Stuart Mill quien con el invento del “liberalismo social” dió el golpe de gracia a la tradición realista europea de la política de la libertad; su terminología permitió al socialismo presentarse como el heredero del liberalismo, mezcla que hoy permite legitimar el Estado Social de Europa, tópico legalizado posteriormente por el revisionista alemán Eduard Bernstein y que luego se combinó peligrosamente con el socialismo alemán de tipo prusiano promovido por la social democracia de Ferdinand Lasalle, el responsable histórico de la estatización del pensamiento socialista, en su afán de destruir el movimiento cooperativista alemán no susceptible de ideologización. Como es harto conocido, el socialismo toma inmediatamente otra vía de la mano de Mao, G. Luckacs y del cinismo de Lenin, por ello se habla de una cratología socialista, de escatología socialista y de oportunismo político asociados a ellos.

Después de la segunda guerra mundial la querrela entre liberales y socialistas fue sustituida por la dicotomía derechas-izquierdas, por cierto muy poco liberal y que llegó a ser la quintaescencia de las democracias de postguerra altamente politizadas; así la crisis de la conciencia europea coincide en gran parte con la polarización derecha-izquierda, cara y sello de la ideología estatista.

Estos problemas, ni únicos, ni nuevos, si reclaman el examen recurrente de la inteligencia política ya que todas las soluciones pasan por la realización de la Unidad Europea, concebida desde distintas ópticas, tales son los casos del “Federalismo Integral” de Alexander Marc y su Escuela; la “Política de Civilización” de Rougemont y Madariaga y demás europeístas del Congreso de la Haya de 1948; y las “Comunidades Europeas” de Jean Monnet. Precisamente en esta última destaca la Europa del “principio de supranacionalidad” porque su examen conduce al centro de lo político.

No es un secreto que en la Europa del siglo XXI prevalecen ciertos prejuicios economicistas de los que se hace depender la UE. En este aspecto cabe citar la obra del profesor de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional de la Universidad Robert Schumann o Estrasburgo II, Francis Rosenstiel, alsaciano que fue también Jefe de Relaciones Exteriores del Consejo de Europa; en su obra, en gran parte bajo la influencia de Carl Schmitt, aboga por una Europa verdaderamente política, o lo que es lo mismo, que trascienda el normativismo de los juristas, el automatismo de los mercados y el mito tecnocrático “mentalidades amparadas por el pseudo principio político de la supranacionalidad”. (4)

Para Rosenstiel la supranacionalidad no es ni un concepto jurídico ni un principio político; se trata de una especie de categoría mixta que encubre la confusión entre lo Político y lo Jurídico, vale decir, entre la normatividad de la política y la mera normalidad del derecho; considera que la supranacionalidad consiste, en “una técnica de integración” que supone la alteración de las relaciones entre la política y el derecho ya que la, “esencia política de la soberanía” y las *relaciones* entre soberanía, supranacionalidad y federalismo han sido estudiadas, al igual que las consecuencias políticas de la supranacionalidad que deviene del estudio de las relaciones concretas entre la política y el derecho, la economía y la política, la técnica y la política y lo político y lo militar en el marco de las instituciones europeas.

Un segundo planteamiento, apunta hacia el “conflicto de soberanías declinantes” en la situación histórica del Estado-Nación europeo utilizando el concepto de soberanía de Carl Schmitt; no acepta el prejuicio jurídico que sostiene que la crisis de las soberanías europeas generaran en forma gradual o automática, otra cosa, canalizado el proceso por las instituciones correspondientes ya que “el jurista, si bien no se adapta a los rodeos de lo político, no puede resistir el deseo de integrar cualquier individualidad jurídicamente sospechosa en una u otra categoría jurídica preexistente” (5) De allí proviene la teoría de la “soberanía compartida”.

A pesar de la opinión en contrario que le atribuye a la supranacionalidad unas virtudes políticas, tales como la coordinación de soberanías, la automática cancelación de la guerra civil europea sin la necesidad de un Tratado de paz, la misión pedagógica federalista, y la integración funcio-

(4) Rosenstiel, Francis. El Principio de la Supranacionalidad. Instituto de Estudios Políticos. Paris. 1967 p.33

(5) *Ibidem* p.127.

nal de las naciones, sostiene que la técnica de la supranacionalidad no puede evitar el escollo de lo político, toda vez que no se podrá contradecir que lo jurídico no puede conducir más que a lo jurídico. Al igual que lo sostenido por Wilfredo Pareto, a un poder solo puede sucederle otro poder; al mismo tiempo sostiene que en política, creer en tomas de conciencia y lentas maduraciones es como erigir la providencia al rango de institución, y al no existir en política el vacío de poder, cuando una elite abandona una parcela, otro se apropia de ella, así surge la “nueva clase” cosmopolita de tecnócratas de Bruselas. Nada permite pensar que la soberanía estatal puede autolimitarse, o compartirse; en la soberanía solo tiene cabida la sucesión ya que además es indivisible; desde el punto de vista de la política interior, la poliarquía o pluralismo social, en el sentido de Schmitt, no pasa de ser una enfermedad de la política y de la decisión que se manifiesta al final del ciclo político. (6) Estando por encima de la legislación, la soberanía excepcionalmente puede crear las situaciones jurídicas; lo contrario le da la vuelta a la primacía existencial de lo político sobre lo jurídico ya que, en este sentido, el derecho no puede ser soberano, tampoco la Constitución, por lo que la Integración funcional de la supranacionalidad nunca podrá realizar lo que de ella se espera, también porque sus resultados tienen que ver con la tendencia al superestatismo. Este peligro fue advertido durante mucho tiempo por el economista Wilhelm Ropke quien decía que “si el mercado común se transforma en “saint-simonismo, vale decir, en un dominio del aparato europeo, en un dirigismo europeo de gran estilo, no será mejor sino mucho peor que un dirigismo nacional, por no tener cortapisas y por ser mas ineludible y más amplio”. (7)

Con este planteamiento de Rosenstiel uno termina preguntándose: que ha sido la UE más allá del instrumental jurídico creado por sus instituciones que dé una respuesta esperanzadora desde el punto de vista político? Lo único que puede exhibir la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, después de la Guerra de los Balcanes es haber consagrado la práctica de facultar incluso a una Rusia decadente para que intervenga en el “gran espacio europeo”, pero hoy día es cierto que ningún europeo es capaz de concebir una intervención de la UE en el conflicto de Chechenia, como no intervino en el de Georgia, ( Abjasia y Osetia del Sur). Ya en 1939 Carl Schmitt había difundido este tipo de

(6)Ibidem. p.171

(7) Ibidem .p.175

situaciones al definir el Imperio o Gran Espacio como “aquellas potencias rectoras y propulsoras cuya idea política irradia en un espacio determinado y que excluyen por principio la intervención de otras potencias extrañas al mismo” (8)

Lo cierto es que mientras la supranacionalidad de las comunidades es una afirmación de intención, la supranacionalidad de la federación es una afirmación de poder. Cabe recordar que cuando Alexander Hamilton y James Madison escribieron para “Los

Papeles Federalistas” los principales obstáculos para el modelo de Federación que postulaban pasaban por “el interés patente de la elite política de los Estados en una resistencia a cualquier cambio que pudiese implicar una disminución de su poder...”; en Europa sucede lo contrario, aunque en el fondo el problema es el mismo ya que el mayor número de adictos a la UE pertenecen a los elites partidocráticas o burocráticas que intentan adaptarse a los cambios en lo político, ampliando el radio de acción del estatismo. Para Rosenstiel el principio federalista constituye un verdadero principio político federativo, donde cifra la posibilidad de una verdadera unión de los Estados europeos toda vez que su situación geopolítica es muy parecida a la de Estados Unidos antes de la Constitución de 1787.

De esta manera el federalismo, visto como una técnica jurídica de la democracia, es un instrumento político que se transforma en un modo de vinculación de las soberanías capaz de darle una convergencia única en función de una situación dada. Sin embargo existe una débil aceptación del ideal federalista, como doctrina universalista, que constituye la antítesis de lo político ya que la “federación mundial” no tiene más sentido que el Estado mundial, además, el ecumenismo cataláctico, moralista y religioso tiene su antítesis en el carácter partitivo de lo político, o sea, que para que las actividades económicas o religiosas se integren, la política tiene que desunir o separar. Todo ello obliga a pensar que en el caso europeo existe una disyuntiva: o la supranacionalidad no capaz de adaptarse a las mutaciones de lo político o un federalismo funcional o parcial eminentemente técnico, vale decir, cualquier cosa antes que el federalismo político. Precisamente, es a esta especie de indefinición a la que se le atribuye el alejamiento de lo político de la UE, no obstante que sus instituciones quieran consagrarse a defender un régimen político en particular. Cuando se confunde la democracia moral

(8) MALO de MOLINA. Op. Cit. pp. 5 y 11

y la política se cree que el federalismo es un humanismo al servicio de la democracia. En este sentido la UE parece reproducir en la práctica tanto los hábitos morales como los defectos de la virtud cívica y las relaciones de poder que han despolitizado al Estado; el superestatismo de la UE se aprecia en las reglamentaciones del trato entre particulares, en la burocratización de las actividades económicas, en la tendencia creciente de la presión fiscal, y en la nula representatividad de los tecnócratas que, sugestionados por las economías de los mercados mundiales simulan decisiones políticas.

En el marco de lo político de la UE es obligado mencionar lo referente a uno de sus aspectos decisivos, como lo es el militar. Se trata de apreciar las razones del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, CED, que pudo haber sido el auténtico germen político de la UE. Tal vez ese fracaso se debió al hecho que anunciaba efectos irreversibles en lo político. Lo cierto es que la CED fue rechazada por los efectos de aceleración política que implicaba en el corto plazo, y por los mecanismos que comprendía; ello detuvo la posibilidad de una verdadera política exterior para

Europa, al mismo estilo de la Doctrina Monroe en América. La CED chocó con la lucidez política de los nacionalismos y desde que la Asamblea Nacional de Francia rechazó la ratificación de los Protocolos en agosto de 1954, propuesta por el gobierno de Mendes-France, las cosas no han cambiado hasta hoy, y sobre todo, como sostienen no pocos estudiosos del tema, en lo militar reside el verdadero principio político federativo. Julien Freund, polemólogo galo, lo señaló con mucha claridad cuando dijo que “el verdadero problema de Europa es que la verdadera integración se realice a través de lo militar, pues solo lo militar plantea la cuestión de vida o muerte. A la pregunta a los franceses y a los alemanes: Están dispuestos a morir por Europa? No es seguro que la respuesta fuese positiva”. (9)

Una de las críticas más recurrentes que se le hace a la UE es que parece concentrada exclusivamente en su misión burocrática e intervencionista donde encontraron refugio y justificación los bastiones del “social constructivismo”, precisamente los mismos que rechazan la dimensión militar de lo político, cuando no lo político mismo. Tanto el economicismo como el moralismo pretenden hacer las veces de pensamiento político. Rosentiel nos advierte que, teniendo en cuenta el cambio en el horizonte

(9) Freund, Julien (1921-1993). La Finalidad del Ejército. Estudios Polemologicos. No.20-21. Paris 1976. P.31

de posibilidades históricas, el problema de la UE no es solo que no hay en las comunidades supranacionales más que una base de intuición política encerrada en un anillo jurídico estrecho, “después de dos guerras mundiales, el ámbito de la democracia, por una parte, y el de la eficacia política, por la otra, se han desplazado del Estado-Nación, sea unitario o federal, a los conjuntos estatales multinacionales y continentales”.(10) Precisamente en esa emigración de lo político hacia otras bases es donde Carl Schmitt fundamenta la aparición de los llamados “Grandes Espacios”.

**4.** Y América Latina y el Caribe? A propios y extraños nos resulta curioso, por no decir paradójico, que siendo América Latina la parte del planeta donde han existido más y mejores condiciones históricas para la Integración Regional, habida cuenta de su identidad religiosa, de idiomas, de cultura, idiosincrasia, historia, así como afinidad en cuanto a condiciones socioeconómicas, sea precisamente donde este fenómeno, categoría indiscutible de las relaciones internacionales del mundo actual, no ha sido posible, convirtiéndose, no obstante los distintos ensayos, en una utopía que ya trasciende a varias generaciones.

Además de ser región de contrastes con otros parajes geográficos, es una región de conflictos que siempre ha tenido una relación ambigua e incierta con sus vecinos del Norte, a diferencia de Europa, que después de la Segunda Guerra Mundial finalmente logró poner a un lado las disputas internas empeñándose en la construcción del proceso ampliamente conocido. El nivel de convencimiento o alineamiento de los europeos no es fácil encontrar en las Américas; de hecho, la posición ambivalente de México, la rebeldía histórica de Argentina y las no tan recientes ambiciones de Brasil



de liderar un bloque que haga contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en el continente, no han favorecido los intentos por alcanzar una consolidación regional. El nivel de confusión de América Latina se ha plasmado en una gran diversidad de iniciativas inconsistentes, o contradictorias algunas, a la hora de concretar una mayor integración económica regional; situación relativamente anárquica que ha generado una variada gama de “soluciones parciales” en lo que hoy día se conoce como el “Spaghetti Bowl” de los acuerdos comerciales, que nos indican que la integración económica regional, por lo menos en su fase comercialista, opera en base a una serie de tratados bilaterales y multilaterales, algunos de los cuales tienden a debilitar o

(10) *Ibíd.* p. 47

anular otros previamente asumidos por cada país.

Hemos visto que entre la globalización de la economía y el nuevo rol del Estado se mueve el proceso que conduce a la integración, y no en un espacio vacío. Precisamente al estudiar las interrogantes del Mercosur, Wolfram F. Klein (11) plantea la existencia de dos vertientes que en cierta forma nos recuerda la dicotomía entre el hispanoamericanismo y el panamericanismo; no obstante las dificultades de apreciación de las distintas orientaciones de los PIE de ALC podemos señalar como válidas estas vertientes para el análisis y el planteamiento ideológico de cualquiera de ellos: el modelo liberal, comercialista y competitivista, frente al modelo estructuralista, armonizacionista, industrialista; ambos modelos conjugan el enfoque analítico del PIE con recomendaciones políticas. El primero, que no debe confundirse con las teorías neoliberales, toda vez que dentro de esta concepción la integración solo se da para retrasar la única meta aceptable por ella que es la integración del mercado mundial; precisamente donde predominan las formaciones de bloques económicos, la integración no es más que un pretexto para generar nuevos proteccionismos y desviaciones comerciales; los partidarios de este modelo tienen una percepción muy diferente, toda vez que defienden la integración ya que ante la formación de bloques económicos y las dificultades y obstáculos políticos para lograr el ansiado mercado mundial abierto, con los bajos aranceles o arancel cero en las primeras etapas del proceso (fase comercialista) se daría el primer paso hacia el logro de ese mercado mundial liberal. A ello se sumarían los logros nacionales en materia ambiental y social, contrario a lo que sostiene el pensamiento neoliberal; este modelo considera estos “factores de competencia” enfatizando la importancia de los factores económicos, el papel imprescindible de los mercados y las políticas que regulen la competencia. El segundo, enfatiza en los factores político-sociales, en el papel del Estado y en las políticas que regulan y respaldan las actividades privadas; con una visión pesimista de los PIE, sobre todo los que se fundamentan en la liberalización y en la desregulación de las economías nacionales, ya que considera improbable que una distribución desigual de las ganancias de la integración contribuya a una mayor competitividad, sobre todo porque las empresas, como actores principales del mercado, no tienden a escoger las normas que resultan mejores para todos, sino aquellas que le sirvan

mejor, sin tomar en consideración los costos sociales, culturales o ambientales de la sociedad.

En ALC, la necesidad de contar con un alto grado de legitimidad política interna hace válida la interrogante sobre la viabilidad de la integración a la luz de lo que son las agendas y las capacidades políticas de cada país; por ello observamos que los distintos PIE conocidos se mueven entre los dos modelos antes señalados. Tratándose de un ejercicio de voluntad política entre distintas soberanías y al mismo tiempo que se trata de una gestión de implicaciones técnicas complejas, ALC poseen una deficiencia recurrente, representada en la obsolescencia tecno-burocrática del Estado, la baja calidad de los Parlamentos y de los Partidos Políticos, por un lado, y la complejidad y velocidad de la moderna gestión que exige el Estado del siglo XXI, por el otro; ambos dificultan, cuando no imposibilitan, los procesos decisorios de la integración. Aún ALC recuerda con estupor y asombro la salida de Chile del entonces Pacto Andino en 1976, por orden expresa y unilateral de Augusto Pinochet, igual que se recuerda los intentos de Alberto Fujimori por hacer lo propio en el Perú; pero aún más grave es la, ya no tan reciente, salida de Venezuela cuyo gobierno pretende un "Socialismo del Siglo XXI" y la Comunidad Andina se identifica con el paradigma o modelo estructuralista que propone un modelo de integración de naturaleza comunitaria y supranacional, similar a la UE; lo más incomprensible es su acercamiento y su reciente ingreso al Mercosur que se identifica con el paradigma sajón-liberal-comercialista inspirado en los acuerdos de libre comercio en el marco intergubernamental.

Hay que reconocer que los avances recientes en algunos PIE de ALC, sobre todo en las etapas intermedias, se ha debido fundamentalmente a la activa política desplegada desde las presidencias, habida cuenta de que hoy por hoy, en nuestra región, son los poderes ejecutivos los que mejor han captado la agenda de cambios y reformas en estos ámbitos, pero como quiera que los gobiernos son en extremo sistémicos, es imposible avanzar sobre un solo pie. A los déficits estructurales del sistema político se suma el atraso técnico de los parlamentos que entorpecen la definición de políticas públicas adecuadas; los desajustes del sistema político han generado una disminución de la capacidad normativa de los Estados y una enorme elasticidad en las reglas del juego político que repercute negativamente en la gestión gubernamental en general, y en la integración económica en particular.

El otro aspecto de carácter político que afecta los PIE de la región radica en los recurrentes brotes autoritarios basados en liderazgos mesiánicos o conducciones civiles que violentan la legitimidad democrática; a ello se suma la carencia de Proyectos Nacionales que permitan afinar las negociaciones, ya que no es suficiente con tener presente los réditos financieros y contables de la integración, es necesario plantearse un Proyecto Político Nacional en un sentido amplio para aceptar los costos

que implica converger con otras soberanías y desarrollar la capacidad de gestión política y técnica que sustentan las decisiones; muchos de esos costos de redistribución podrían compensarse o absorberse con las ventajas de la integración económica, regional o subregional. Las experiencias de integración más exitosas indican que ellas fueron, antes que nada, proyectos políticos comunes asentados en profundas convicciones de identidad nacional de los países que los realizaban y en la claridad de un destino común compartido con sus vecinos.

En el caso de ALC, hay que reconocer que la integración económica no ha sido asimilada como un valor cultural de amplio consenso que sea capaz de incidir como variable positiva en el sistema político de los distintos países.

**5.** Volteando la mirada hacia el otro extremo, vale decir, hacia Rusia y los Estados de la ex Unión Soviética, podemos apreciar la prioridad expresada por ese país que no es otra que la de persuadir a tantos de ellos como sea posible para integrarse en una UA, donde prima más el interés político de Rusia que el interés económico de sus ex aliados. Hasta ahora solo Bielorrusia y Kazajistán se han unido en este proyecto a la tierra de Gorbachov, pero Bielorrusia puso más alto precio cuando demandó en 2011 un rescate de al menos 20 mil millones de US\$, mientras Kazajistán, por razones geográficas, está condenada a mantener las mejores relaciones con Rusia. Los demás países postsoviéticos que no están en la UE se resisten a la UA propuesta por Putin ya que las mismas obligarían a elevar sus aranceles de importación generándole trabas al comercio con el resto del mundo. Para el otrora poderoso actor fundamental de la guerra fría la Integración Económica se le convierte en un instrumento político esencial que podría concluir en la promoción de ZLC que faciliten el intercambio en todas las direcciones. Es oportuno recordar que en octubre de 2011 Rusia lanzó un nuevo Tratado multilateral de libre comercio en el espacio postsoviético pero dado el peso de los intereses políticos del Kremlin de crear una UA, solamente dos países, Ucrania y Bielorrusia, lo ratificaron. Países como Moldavia y Ucrania, al igual que los caucásicos, prefieren formar acuerdos de libre comercio con la UE, lo cual no sería posible dentro de una UA, máxime cuando luce casi imposible la relación de integración entre Rusia y la UE.

Lo político, expresado en el papel hegemónico de Rusia no es compatible con lo económico, expresado en cualquier nivel de la integración; ello confirma que la diferencia entre las relaciones multilaterales y la integración está basada en la existencia de un país hegemón en el primer caso y la inexistencia en el segundo caso. La otra cara del fracaso de la integración, desde el CAME hasta la CEI está expresada en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, OTSC, que lejos de atraer a los Estados postsoviéticos a una verdadera Integración Económica, son intimidados por una política exterior de Rusia que deja a sus vecinos con pocos motivos para cooperar. La OTSC es la herramienta de esa política exterior para generar una alternativa frente a la OTAN, pero la realidad indica que sin motivaciones e incentivos económicos visibles y al alcance de todos los países no es posible evolucionar; ello explica porque desde 1992 el esfuerzo ruso se ha diluido en una organización con solo cinco miembros que acompañan a Rusia, sus aliados más

cercanos como lo son Bielorrusia y Kazajistán y tres Estados pobres e inseguros como son Armenia, Kirguistán y Tayikistán. Hoy día la OTSC solo es una alianza de papel sin ningún peso en el orden militar.

Una vez más el pretender subordinar los intereses económicos generales de varios Estados al interés político de algunos de ellos no solo desdibuja sino que niega la misma esencia de la Integración Económica. Un ejemplo nos resulta elocuente: cuando el Muro de Berlín se desplomó, sopló por todo el mundo un viento de esperanza; pensamos que la democracia iría pasando de mano en mano hasta cubrir todo el planeta, y que se abrirían las barreras que separaban las distintas comarcas del planeta para que circularan sin obstáculo alguno los seres humanos, los bienes y servicios, las imágenes, las ideas, en lo que sería una era de paz y prosperidad. Para la UE la desintegración del bloque soviético supuso un verdadero triunfo, porque todos los países exsoviéticos tocaron su puerta y los que no encontraron acogida aún están soñando con su ingreso. Las razones principales no son precisamente las económicas; cuando fascinados buscaron esa suerte de paraíso que era la UE, esta quedó sin puntos de referencia: la identidad, las fronteras, las instituciones futuras, un lugar en el mundo, solo tenían respuestas políticas que la UE no estaba segura en prodigarlas.

Para entonces no sabía si construir una federación comparable a la de los Estados Unidos de América, dotándose de un status de potencia mundial, para lo cual lo económico resultaría secundario frente a lo político y militar.

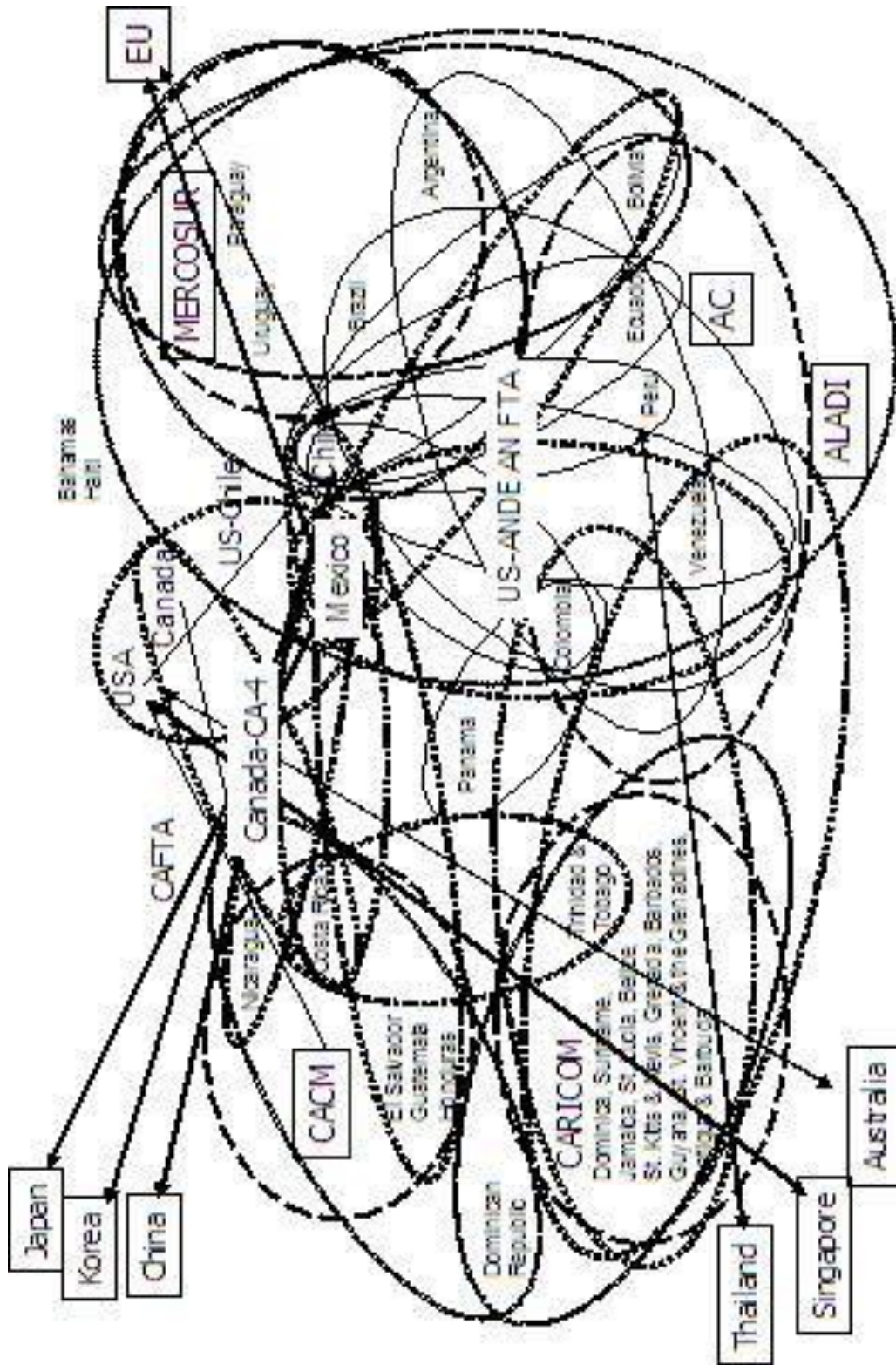
**Anexos**

CRITERIOS PARA DIFERENCIAR LAS FORMAS COMO SE RELACIONAN LAS NACIONES

No	Criterios		Actores	Objetivos	Funciones	Beneficiarios
	Interacción Estatal					
1	Concentración		Estatales	Preferencias Políticas	Facilitan un Resultado	Sociedad Civil y el Estado
2	Cooperación		Estatales y no Estatales	Preferencias Económicas	Facilitan un Resultado	Sociedad Civil y el Estado
3	Integración		Estatales y no Estatales	Preferencias Económicas, Políticas, culturales y Sociales	Uno de los posibles Resultados	Sociedad Civil y el Estado
4	Convergencia		Estatales	Preferencias Económicas y Políticas,	Facilitan un Resultado	El Estado
5	Complementación		Estatales y no Estatales	Preferencias Económicas y Culturales	Facilitan un Resultado	Sociedad Civil y el Estado
6	Alianza Estratégica		Estatales	Preferencias Políticas	Facilitan un Resultado	El Estado
7	Condominios Económicos		Estatales	Preferencias Económicas	Facilitan un Resultado	El Estado
8	Entes Económicos		Estatales	Preferencias Económicas	Facilitan un Resultado	El Estado
9	Reunificación		Estatales y no Estatales	Preferencias Económicas, Políticas, culturales y Sociales	Facilitan un Resultado	Sociedad Civil y el Estado

Anexo No.  
Fuente: Elaboración propia

Anexo No.1  
Elaboración Propia

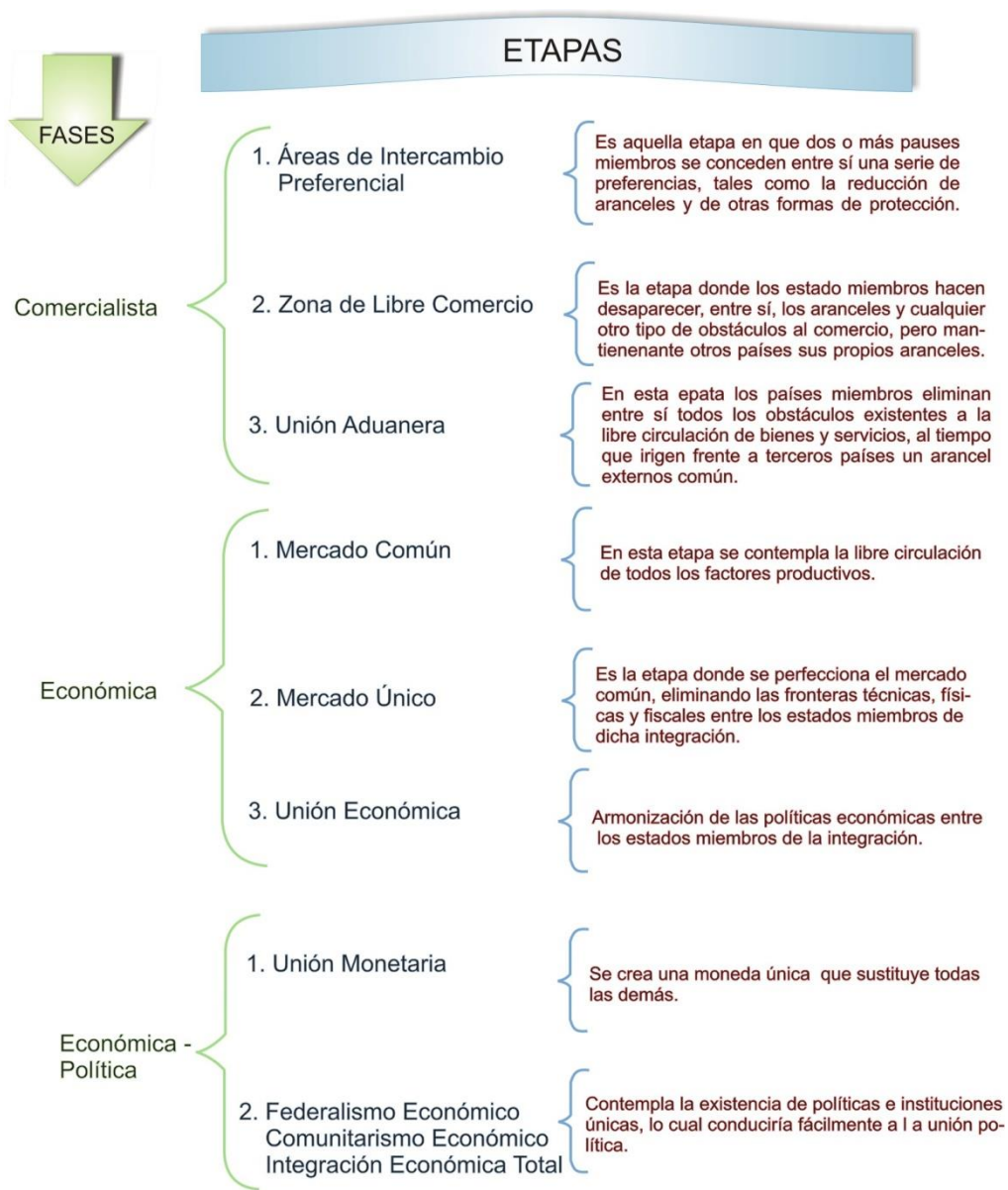


Anexo No.2  
Fuente: BID

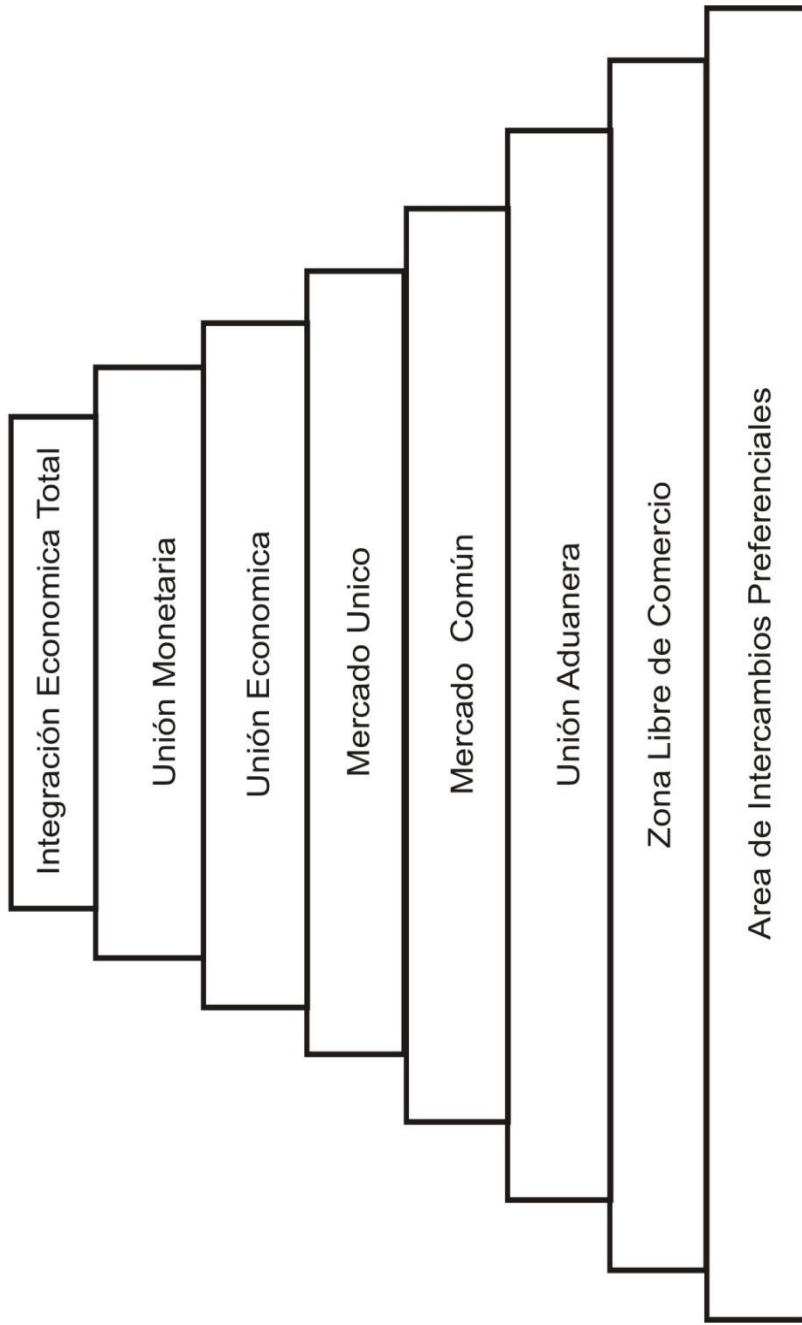
Anexo No.3

Fuente: BID

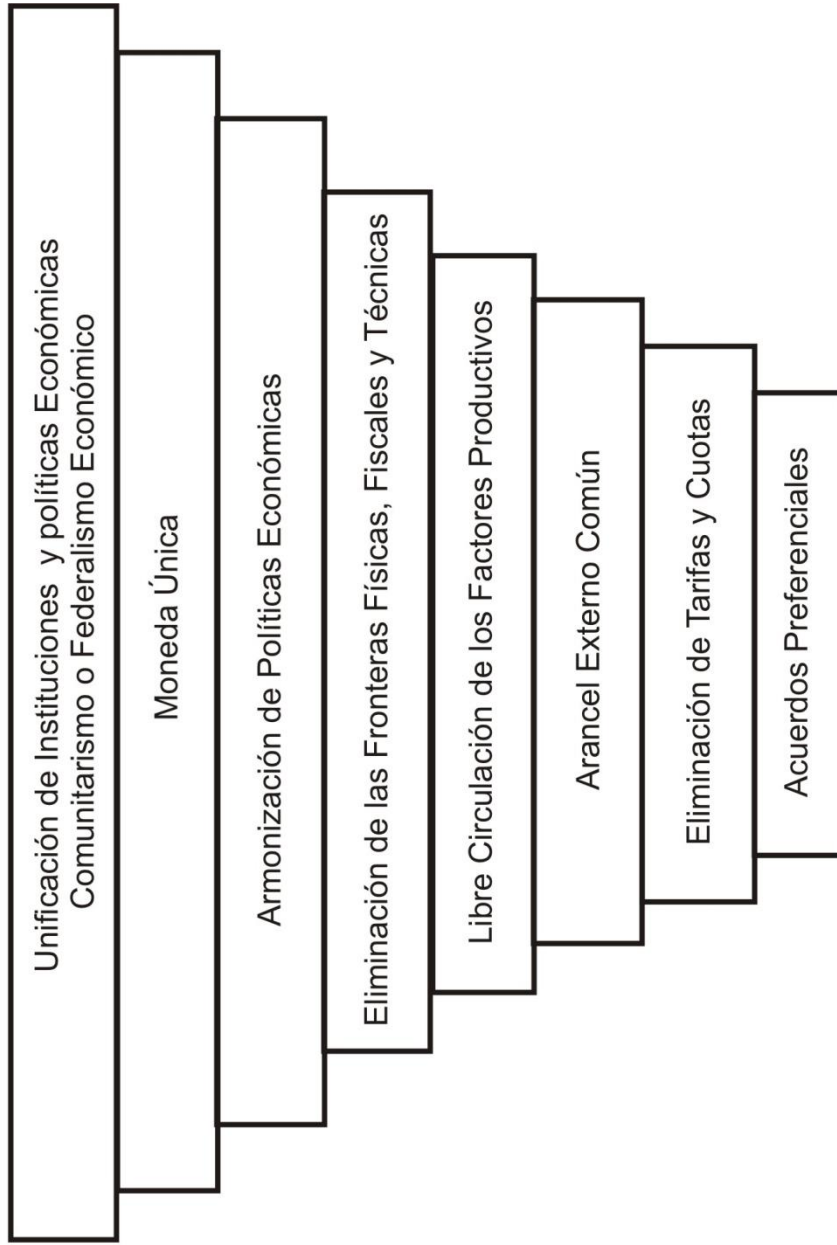


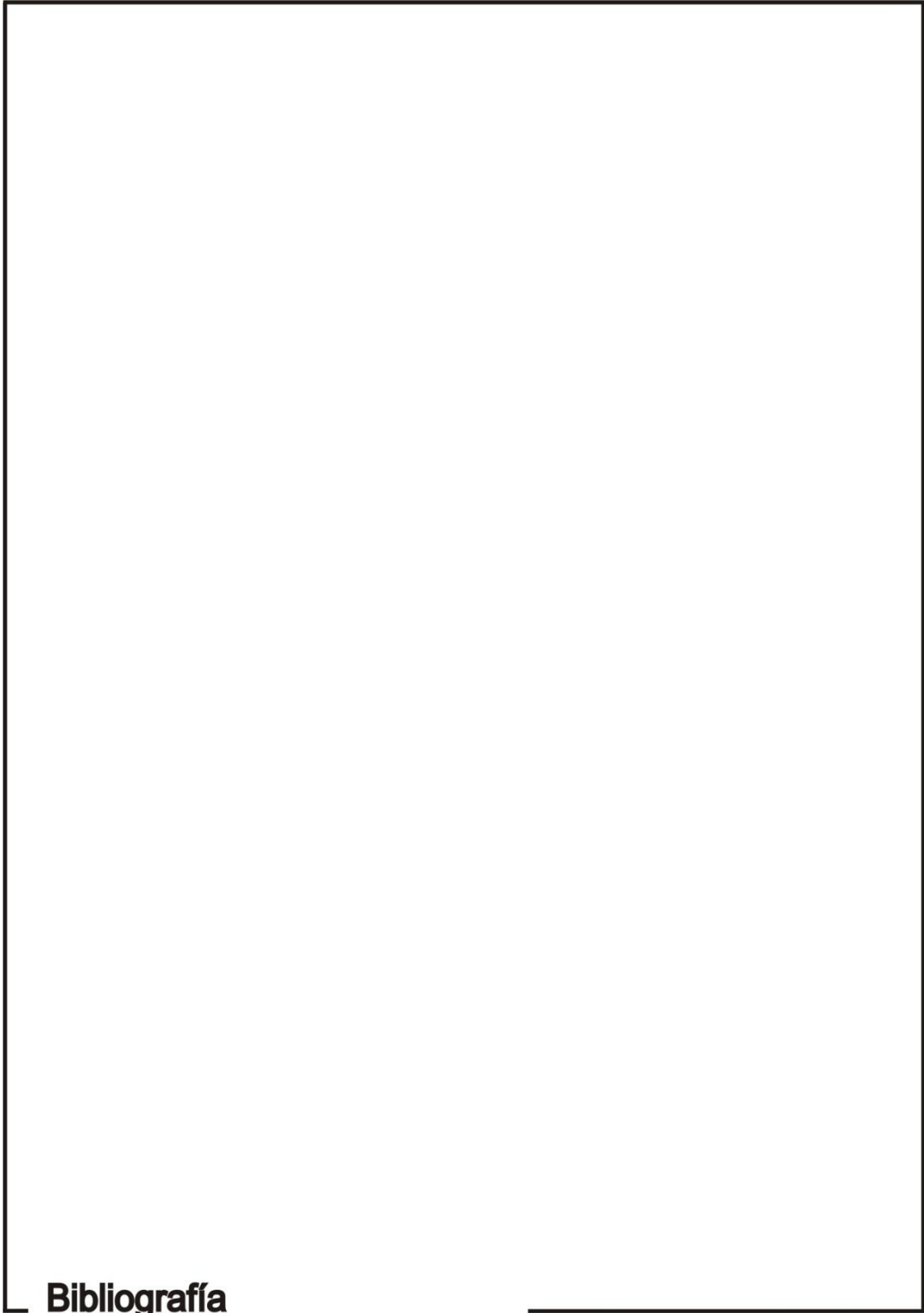


## Piramide de la Integración Económica (por etapas)



## Piramide Invertida de la Integración Económica (por funciones)





**Bibliografia**

1. ABELLAN H. Victoria y VILLA COSTA, Blanca. **LECCIONES DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.** Editorial Ariel. 3ª Edición. Barcelona, España. 1998.
2. AGOSTO, Patricia. **WALLERSTEIN Y LAS CRISIS DEL ESTADO- NACION.** Editorial Campo de Ideas, S.L. Madrid. 2003.
3. AKEHURST, Michel. **INTRODUCCION AL DERECHO INTERNACIONAL.** Alianza Editorial. Madrid. 1972.
4. ALIMONDA. Héctor (Coordinador). **INTEGRACION, POLITICAS Y DEMOCRACIA.** Cuadernos Nueva Sociedad No 2. Caracas. 1998.
5. AMBROSIUS, Gerold. **EL ESPACIO ECONOMICO EUROPEO.** Siglo XXI Editores de España. Madrid. 1999.
6. ANDERSON, Benedict. **COMUNIDADES IMAGINADAS. REFLEXION SOBRE LOS ORIGENES Y EXTENSION DEL NACIONALISMO.** Fondo de Cultura Económica. D.F. 1983
7. ANDIC, S y TEITEL, S (Seleccionadores). **INTEGRACION ECONOMICA.** Fondo de Cultura Económica México, D.F. 1977.
8. BALASSA, Bela. **TEORIA DE LA INTEGRACION ECONOMICA.** Editorial UTEHA, México, D.F. 1974.
9. BALANYA, Belén. **EUROPA, S.A. INFLUENCIA DE LAS MULTINACIONALES EN LA CONSTRUCCION DE LA UE.** Icaria Editorial. Barcelona, España. 2002.
10. BIGLINO CAMPOS, Paloma. (Coordinador) **POLITICA EUROPEA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU CONTROL PARLAMENTARIO.** Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España. 2003.
11. BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio (Compiladores). **SOBERANIA: UN PRINCIPIO QUE SE DERRUMBA.** Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona, España. 1996.
12. BRICEÑO RUIZ, José. **LAS TEORIAS DE LA INTEGRACION REGIONAL.** Ediciones Vicerrectorado Académico. ULA. Mérida, Venezuela. 2003.
13. BRICEÑO RUIZ, José. Y BUSTAMANTE, Ana M. (Coordinadores). **LA INTEGRACION LATINOAMERICANA. Entre el Regionalismo abierto y la Globalización.** Grupo CEFI. ULA. Táchira. Centro Editorial Litorama. C.A. Mérida. Venezuela. 2002.
14. BRUGMANS, Henri. **EL PENSAMIENTO POLITICO DEL FEDERALISMO.** Fundación Europea de la Cultura. Paris 1981.
15. BOSCO, Andrea (Editor). **LA IDEA FEDERAL. LA HISTORIA DEL FEDERALISMO DESDE 1945.** Lothien Foundation. Vol II. New York. 1993.

16. BRZEZINSKI, Zbigniew. **EL GRAN TABLERO MUNDIAL.** Editorial Paídos. Barcelona, España. 1998.
17. BUCHAN, David. y COLCHESTER, NICHOLAS. **EUROPA RELANZADA.** Plaza y Janes Editorial, S.A. Barcelona, España. 1991.
18. CARBONELL, Miguel. (Editor) **TEORIA DELNEOCONSTITUCIONALISMO.** Editorial Trotta, S.A. Madrid. 2007
19. CARR, Edward H. **LA CRISIS DE LOS VEINTE AÑOS (1919-1939). UNA INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** Harper y Row. Londres. 1964.
20. CARTABIA, Marta y otros, GOMEZ, Itziar (Coordinadora). **CONSTITUCION EUROPEA Y CONSTITUCIONES NACIONALES.** Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España. 2005.
21. CASTORINA DE TARQUINI, María. **FEDERALISMO E INTEGRACION.** Sociedad Anónima Editorial, EDIAR. Buenos Aires. 1997.
22. CHAPARRO ALFONZO, Julio. **POR QUE HA FRACASADO LA INTEGRACION LATINOAMERICANA?.** Monte Ávila Editores. Caracas. 1989.
23. CHAVES GIRALDO, Pedro. **LAS INSUFICIENCIAS DEMOCRATICAS DE LAS NUEVAS INSTITUCIONESEUROPEAS.** Universidad Carlos III. Madrid. 2005.
24. CATALANO, Nicola. **MANUAL DE DERECHO DE LASCOMUNIDADES EUROPEAS.** Intal. Buenos Aires, Argentina. 1965.
25. CIURO CALDANI, Miguel Ángel. **FILOSOFIA DEL DERECHO DE LA INTEGRACION Y DEL MERCOSUR.** Ediciones Ciudad Argentina Buenos Aires. 1997.
26. COHEN O. Isaac. **TEMAS SOBRE INTEGRACIONCENTROAMERICANA.** ICAP/BID. San José, Costa Rica. 1979.
27. COLOMER VIADEL, Antonio (Coordinador). **LA INTEGRACION POLITICA EN EUROPA Y EN AMERICA LATINA.** Ugarit Comunicación Grafica S.L. Valencia, España. 2007.
28. CRAZUT, Ramón. **EL EURO Y LA INTEGRACION ECONOMICA EUROPEA.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Caracas. 2002.
29. CURZON, Gerardo. **LA DIPLOMACIA DEL COMERCIO MULTILATERAL.** Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1969.

30. DAHL, Robert. **DEMOCRACIA Y LAS CRISIS**. Yale University Press. New Haven. 1989.
31. D'Ascoli, Carlos. **LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA COMERCIAL**. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Caracas. 1973.
32. DE LA GARZA, T. Enrique y SALAS, Carlos. (Compiladores). **NAFTA Y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo**. CLACSO. Buenos Aires. 2003.
33. DELL, Sydney. **BLOQUES DE COMERCIO Y MERCADOS COMUNES**. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1973.
34. DELARENAL, Celestino. **INTRODUCCION A LAS RELACIONES INTERNACIONALES**. Editorial Tecnos. Madrid. 1994.
35. DEUTSCH, Karl W. **LAS NACIONES EN CRISIS**. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.
36. DE LA FUENTE P. Félix. **GLOSARIO JURIDICO DE LA UNION EUROPEA**. Editorial Tecnos. Madrid. 2002.
37. DE VEGA GARCIA, Pedro. **MUNDIALIZACION Y DERECHO CONSTITUCIONAL**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998.
38. DIEZ DE VELASCO, Manuel. **LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**. Editorial Tecnos. 11ª Edición. Madrid. 1999.
39. DI FILIPPO, Armando y FRANCO, Rolando. **INTEGRACION REGIONAL, DESARROLLO Y EQUIDAD**. Siglo XXI Editores y CEPAL. México. 2000.
40. DROMI, Robert. **CODIGO DE MERCOSUR**. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1996.
41. DROMI, Robert. **CONSTITUCION, GOBIERNO Y PROCESO**. Editorial Ciudad Argentina. Mendoza. 1983.
42. DROMI, Robert; EKMEKDJIAN, Miguel y RIVERA, Julio. **DERECHO COMUNITARIO. SISTEMAS DE INTEGRACION**. Régimen del MERCOSUR. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1996.
43. ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción. (Director) **INSTITUCIONES DE DERECHO COMUNITARIO, SISTEMAS DE INTEGRACION**. Editorial Tirant to Blanch. Valencia, España. 2006.
44. ESTEVEZ, Edna. **GLOBALIZACION, TRANSNACIONALES E INTEGRACION**. Vadell Hermanos Editores. Caracas. 1998.

45. FERNANDEZ ALVAREZ, Antonio. **MANUAL DE ECONOMIA Y POLITICA DE LA UNION EUROPEA.** Editorial Trotta. Madrid.1997.
  46. FRIEDRICH, Carl y BRZEZINSKI, Zbigniew. **TOTALITARISMO DICTATORIAL Y AUTOCRITICA.** Harvard University Press. Cambridge. USA. 1965.
  47. FREDRICH, Carl J. **TRENDS OF FEDERALISM IN THEORY ANDPRACTICS.** Pall Mall Press. London.1968.
  48. FOLTZ, William J. y DEUTSCH, Karl (Comps) **NATION BUILDING.**Athertora Press. Nueva York. 1996.
- FUKUYAMA, Francis. **EL FIN DE LA HISTORIA Y EL ÚLTIMOHOMBRE.** Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá.1992.
50. FUKUYAMA, Francis.**LA CONSTRUCCION DEL ESTADO.** Ediciones B, S.A. Barcelona. España .2004
  51. GARAY, Luis J. **GRUPO ANDINO Y PROTECCIONISMO.** Editorial Pluma Bogotá. Colombia. 1979.
  52. GARCIA CANCELINI, Néstor. **DIFERENTES, DESIGUALES Y DECONECTADOS.**Gedisa Editorial. Barcelona, España. 2006.
  53. GARCIA FAROLDI, M. Livia. **CONSTRUYENDO EUROPA.** Ediciones del Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2008.
  54. GELLNER, Ernest. **NACIONES Y NACIONALISMO.** Alianza Editorial. Madrid. 1988.
  - 55.GILPIN, Robert. **LA ECONOMIA POLITICA DE LAS RELACIONESINTERNACIONALES.** Grupo Editor Latinoamericana. Buenos Aires. 1990.
  56. GRIEN, Raúl. **LA INTEGRACION ECONOMICA COMO ALTERNATIVA INEDITA PARA AMERICA LATINA.** Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1994.
  57. GNESOTTO, Nicole. **EUROPA Y EL PODER.** Ediciones Bellaterra. Barcelona, España. 1990.
  58. GRUNWALD, Joseph; WIONCZEK, Miguel y CARNOY, Martin. **LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA Y LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS.** Ediciones del CEMLA. México, D.F. 1973.
  - 59.GUERRA, Sergio y MALDONADO, Alejo. **LABERINTOS DE LAINTEGRACION LATINOAMERICANA.** Editorial Comala.com. Caracas. 2006.
  60. HAAS, Ernest. **MÁS ALLA DEL ESTADO-NACION. FUNCIONALISMO Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.** Stanford University Press. California, USA. 1964.



61. HABERMAS, Jürgen. **FACTIBILIDAD Y VALIDEZ ( SOBRE EL DERECHO Y EL ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO ENTERMINOS DE LA TEORIA DEL DISCURSO)**. Editorial Trotta. Madrid. 1998.
62. HALL, John. **ESTADO Y NACION. ERNEST GELLNER Y LA TEORIA DEL NACIONALISMO**. Cambridge University Press. Madrid. 2000.
63. HITIRIS, Theo y VALLES, José. **ECONOMIA DE LA UNION EUROPEA**. Cuarta Edición. Editorial Prentice Hall Iberia. Madrid. 1999.
64. HOBBSBAWM, Eric J. **NACIONES Y NACIONALISMOS DESDE 1780**. Editorial Crítica. Barcelona, España. 1992.
65. HOBBSBAWN. **HISTORIA DEL SIGLO XX (1914-1991)**. Editorial Crítica. Barcelona, España. 1996.
66. HOFFMANN, Stanley. **TEORIAS CONTEMPORANEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**. Editorial Tecnos S.A. Madrid. 1979.
67. HUNTINGTON, Samuel. **LA TERCERA OLA: LA DEMOCRATIZACION A FINALES DEL SIGLO XX**. Editorial Paidós. Barcelona, España. 1997.
68. IANNI, Octavio. **LA SOCIEDAD GLOBAL DEL SIGLO XXI**. Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2003.
69. ILIESCO, Ion. **INTEGRACION Y GLOBALIZACION. Una Visión Rumana**. Redacción de Publicaciones para el Extranjero. Bucarest. 2003.
70. INNERARITY, Carmen. **DEMOCRACIA E INTEGRACION POLITICA**. Universidad de Navarra. España. 2005.
71. JOHN, Owen. **LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES. ASPECTOS TEORICOS**. Trabajo de Ascenso. UCV. Caracas 2004.
72. KENNAN, George F. **AL FIN DE UN SIGLO**. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1998.
73. KEOHANE, Robert Owen. **PODER Y GOBERNANZA EN UN MUNDO GLOBALIZADO PARCIALMENTE**. Editorial Routledge. Londres, Inglaterra. 2002.
74. \_\_\_\_\_ y NYE Joseph S. **PODER E INDEPENDENCIA EN LA EDAD DE LA INFORMACION**. Revista Foring Affeirs Vol 77.
75. KISSINGER, Henry. **LA DIPLOMACIA**. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1995.

76. KLEIN, Wolfran F. **MERCOSUR. Empresarios y Sindicatos frente a los desafíos del proceso de Integración.** Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 2000.
77. LENIN, Vladimir I. **EL IMPERIALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO.** Editorial Progreso. Moscú. 1966.
78. LINARES, Antonio. **ASPECTOS JURIDICOS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRACION ECONOMICA.** Facultad de Derecho. UCV. Caracas. 1968.
79. LIPOVETZKY, Jaime Cesar y DANIEL, Andrés. **EL DERECHO DE TRABAJO EN LOS TIEMPOS DE ALCA.** Editorial Distal. Buenos Aires. 2002.
80. LIPSET, Seymour M. **AMERICAN, EXCEPTIONALISM: A DOUBLEEDGED SWORD.** W.W. Norton. Nueva York. 1995.
81. LIZANO, Eduardo. **ESCRITOS SOBRE INTEGRACION.** Editorial Costa Rica. San José C.R. 1982.
82. LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando. (Editores). **ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA INTEGRACION EUROPEA.** Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España. 1990.
83. LOPEZ DAWSON, Carlos. **EL CIUDADANO EN LA INTEGRACION ECONOMICA.** Academia Diplomática de Chile Andrés Bello. Santiago. 1998.
84. LUXEMBURG, Rosa. **LA ACUMULACION DE CAPITAL.** Editorial Grijalbo. México. D.F. 1967.
85. MALDONADO LIRA, Héctor. **30 AÑOS DE INTEGRACION ANDINA.** Balance y Perspectiva. Secretaria General de la CAN. Lima. 1999.
86. MANENT, Pierre. **LA RAZÓN DE LAS NACIONES.** Escolar y Mayo Editores S.L. Madrid. 2009.
87. MARISCAL, Nicolás. **TEORIAS POLITICAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA.** Editorial Tecno (Grupo Anaya, S.A.). Madrid. 2003.
88. MANGAS, Araceli y LIÑAN N, Diego. **INSTITUCIONES Y DERECHO DE LA UNION EUROPEA.** Editorial Mc Graw Hill. Interamericana de España S.A. Madrid. 1996.
89. MARSHALL, T.H. **THE EARLY IMPACT OF CITIZENSHIP ON SOCIAL CLASS.** Pluto Press. Londres. 1992.
90. MARTINEZ SIERRA, José M. **LA RECEPCION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COMUNITARIO.** Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. España. 2007.

91. MARTINEZ, Miguel. **EL PARADIGMA EMERGENTE.** Editorial Trilla 3ª Reimpresión. México 2005.
92. MARIS BIOCCA, Stella. **CLAVES POLITICO-JURIDICAS PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA.**Zavala Editor Buenos Aires. 2001.
93. MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. (editores). **INTEGRACION EUROPEA TEORIAS Y ADVERTENCIA.** University Press of America.Lanham. 1994.
94. MIKESELL, Raymond F. **FOREIGN ADVENTURES OF AN ECONOMIST.** Oregon University Press, Oregon. USA. 2000.
95. MINGST, Karen y KARNIS, Margaret. **LAS NACIONES UNIDAS EN LA ERA POST GUERRA FRIA.** Westview Press 2ª Edición Boulder, Colorado. USA. 2000.
96. MIRO ROCOSOLANO, Pablo. **EL NUEVO INSTITUCIONALISMO COMO MEJORA AL TRADICIONAL ENFOQUE NEOCLASICO.** En <http://www.enmed.net>
97. MITRANY, David. **EL PROGRESO DEL GOBIERNO INTERNACIONAL.** Yale University Press. New Haven, USA. 1993.
98. MITRANY, David. **A WORKING PEACE SYSTEM.** Quadrangle Books. Chicago, USA. 1966.
99. MOAVRO, Horacio. (Compilador). **LA DECISION, APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA.** Ediciones IFEDEC. Caracas. 1987.
100. MORALES PAUL, Isidro. **DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO. DERECHO DE LA INTEGRACION.** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1980.
101. MORGENTHAUN, Hans J. **POLITICA ENTRE NACIONES. LA LUCHA POR EL PODER Y LA PAZ.** Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 1986.
102. MUÑOZ MACHADO, Santiago. **LA UNION EUROPEA Y LAS MUTACIONES DEL ESTADO.** Alianza Editorial, S.A. Madrid. 1994.
103. MYRDAL, Gunnar. **SOLIDARIDAD O DESINTEGRACION.** Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1996.
104. MYRDAL, GUNNAR. **EL ELEMENTO POLITICO EN EL DESARROLLO DE LA TEORIA ECONOMICA.** Editorial Gredos. Madrid. 1967.
105. NIETO SOLIS, José Antonio. **FUNDAMENTOS Y POLITICAS DE LA UNION EUROPEA.** Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid. 1998,

106. NIETO SOLIS, José Antonio. **INTRODUCCION A LA ECONOMIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.** Siglo XXI de España. Editores 3ª Edición. Madrid. 1992.
107. NIETO SOLIS, José Antonio. **LA UNION EUROPEA. Una nueva etapa en la Integración Económica de Europa.** Editorial Pirámide. Madrid. 2001.
108. NORTH, Douglas C. **INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND PERFORMANCE.** Cambridge University Press. Massachusetts. USA. 1991.
109. NYE, Joseph. **LA PARADOJA DEL PODER NORTEAMERICANO.** Santillana Ediciones Generales S.L. Madrid 2003.
110. \_\_\_\_\_ . **EL PODER EN LA ERA DE LA INFORMACION GLOBAL: Del Realismo a la Globalización.** Editorial Routledge. Londres. Inglaterra. 2004.
111. OHMAE, Kenichi. **EL FIN DEL ESTADO-NACION.** Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile. 1997.
112. OREJA AGUIRRE, Marcelino. **EL FUTURO DE LA UNION EUROPEA, UNION POLITICA Y COORDINACION ECONOMICA.** Editorial Dykinson. Madrid. 2002.
113. ORTIZ, Eduardo. **EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** Fondo de Cultura Económica Chile, S.A. Santiago. 2004.
114. PAJARES, Miguel. **LA INTEGRACION CIUDADANA.** Icaria Editorial, S.A. Barcelona, España. 2005.
115. PALACIOS, Susana B. OLARTE, Jorge G. **ANALISIS ECONOMICO MERCOSUR.** 3ª Edición Editorial Eslentio. Buenos Aires. 2001.
116. PALOMARES, Gustavo y MORENO J. Antonio. **LA INTEGRACION POLITICA EUROPEA.** Ediciones Pirámide. S.A. Madrid. 1999.
117. PAZ BANEZ, Manuela. **ECONOMIA MUNDIAL.** Ediciones Pirámide. Madrid. 1998.
118. PERROUX, François. **EUROPA SIN RIVALES.** Imprenta Universitaria de Grenoble. Francia. 1954.
119. PETERS, Guy. **POLITICAS COMPARATIVAS: TEORIAS Y METODOS.** Basintoke, McMillan. Sage Publications. London. 2003.
120. PUCHALA, Donald J. **INTERNATIONAL POLITICS TODAY.** Dodd Mead. New York. 1971.

121. PUYANA DE PALACIOS, Alicia. **INTEGRACION ECONOMICA ENTRE SOCIOS DESIGUALES. EL GRUPO ANDINO.** Editorial Nueva Imagen. México, D.F. 1983
122. RAMOS, Eira. (Coordinadora). **AMERICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: LOS NUEVOS DESAFIOS A LA INTEGRACION SUBREGIONAL.** FACES UCV. Caracas. 1996.
123. RAMÓN CHORNET, Consuelo. (Coordinadora). **LA POLITICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL.** Editorial Tirant la Blanch. Valencia, España. 2005.
124. REINEL PULECIO, Jorge y FRANCO, Andrés (Editores). **SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACION EN LAS AMERICAS.** Una mirada al MERCOSUR. FESCOL y la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1997.
125. REQUEIJO, Jaime. **ECONOMIA MUNDIAL. UN ANALISIS ENTRE DOS SIGLOS.** McGrawHill Interamericana de España. 2a Edición Madrid. 2003.
126. RUIZ DIAZ, Roberto. **MERCOSUR INTEGRACION Y DERECHO.** Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires. 1998.
127. ROCHE LAGUNA, Irene. **LA INTEGRACION EUROPEA COMO LIMITE A LA SOBERANIA FISCAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS.** Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España. 2000.
128. ROJAS ARAVENA, Francisco. (Editor) **MULTILATERALLISMO. PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS.** Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 2000.
129. SABORIO, Sylvia y Colaboradores. **RETO A LA APERTURA. LIBRE COMERCIO EN LAS AMERICAS.** Editorial Mc Graw Hill Interamericana de México. 1994.
130. SAINZ B, Juan Carlos. **LA SUPRANACIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE NORMAS COMUNITARIAS ANDINASEN VENEZUELA.** Material mimeografiado. Caracas. 2007.
131. SALAZAR UGARTE, Pedro. **LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. UNA RADIOGRAFIA TEORICA.** Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
132. SANCHEZ RAMOS, Belén. **LA UNION EUROPEA Y LAS RELACIONES DIPLOMATICAS.** Editorial Tirant la Blanch. Valencia, España. 2004.
133. SANCHEZ, Ricardo Mario. **INSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION.** Librería Editora Platense. Buenos Aires. 2005
134. SCHULZE, Hagen. **ESTADO Y NACION EN EUROPA.** Editorial Crítica. Barcelona, España. 1997.

135. SIDJANSKI, Dusan. **EL FUTURO FEDERALISTA DE EUROPA. DE LOS ORIGENES DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LA UNIÓN EUROPEA.** Editorial Ariel. Barcelona, España. 1998.
136. SIDJANSKI, Dusan. **EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN LA INTEGRACION REGIONAL ENTRE PAISES EN DESARROLLO.** Naciones Unidas. Nueva York. 1974.
137. STRANGE, Susan. **PATHS TO INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY.** Frances Pinter. London. 1984.
138. STORINI, Claudia. **PARLAMENTOS NACIONALES Y UNIÓN EUROPEA.** Editorial Tirant la Blanch. Valencia, España. 2005.
139. TAMAMES, Ramón y G. HUERTA, Begoña. **ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL.** 20ª Edición. Alianza Editorial. Madrid. 2003.
140. TAMAMES, Ramón y LOPEZ, Mónica. **LA UNIÓN EUROPEA.** 4ª Edición. Alianza Editorial. Madrid. 1999.
141. TAMAMES, Ramón. **EL MERCADO COMUN EUROPEO.** Alianza Editorial, S.A. Madrid. 1982.
142. TINBERGEN, Ian. **INTEGRACION ECONOMICA INTERNACIONAL.** Sagitario S.A. de Ediciones. Barcelona, España. 1968.
143. TOURAINE, Alain. **UN NUEVO PARADIGMA PARA COMPRENDER EL MUNDO DE HOY.** Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España. 2005.
144. TUGORES QUES, Juan. **ECONOMIA INTERNACIONAL E INTEGRACION ECONOMICA.** Editorial McGrawHill Interamericana de España. Madrid. 1994.
145. TSOUKALIS, Loukas. **QUE EUROPA QUEREMOS? LOS RETOS POLITICOS Y ECONOMICOS...** Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona, España. 2004.
146. UNDBERG, León N. **LA DINAMICA POLITICA DE LA INTEGRACION EUROPEA.** Stanford University Press. California, USA. 1963.
147. VACCHINO, Juan Mario. **INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Caracas. 1981.
148. VASQUEZ, John. A (Compilada). **RELACIONES INTERNACIONALES. EL PENSAMIENTO DE LOS CLASICOS.** Editorial Limusa. México 1997.
149. VIERA POSADA, Edgar. **EL MERCADO AMPLIADO ANDINO: UNA REALIDAD.** Camara de Comercio de Bogotá. 1999.
150. VV.AA. **CIUDADANIA Y MUNDIALIZACION. LA SOCIEDAD CIVILANTE LA INTEGRACION REGIONAL.** Cefir / Fundación Cideal / Invesp. Madrid. 2000.

151. WALTZ, Kenneth N. **TEORIA DE LA POLITICAINTERNACIONAL.** Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988.
152. WEIMER, David L. **DISEÑO INSTITUCIONAL.** Editorial Kluwen Boston, USA. 1995.
153. ZAFRA TURBAY, Wilma y SORIA M. Alfonso. **MARCO JURIDICO DE LA UNION EUROPEA.** Universidad Externado de Colombia. Santa Fe de Bogotá. 1999.