

# CONSTRUCCIÓN DE SUPRANACIONALIDADES

y transferencia de soberanía en procesos de integración regional

Jaime Gerardo Delgado Rojas

2005

Texto completo de la tesis doctoral homónima cuya investigación fue realizada para optar al grado de Doctor en Filosofía según normativa del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica. Fue defendida el 14 de diciembre del 2005.  
Cualquier extracto o copia parcial o total de la misma debe indicar esta referencia.

## Dedicatoria

A mis padres  
Jaime y Amada  
... siempre presentes

A quienes estuvieron conmigo y  
me entusiasmaron de muchas formas,  
en todo momento:  
mi compañera de siempre, María Eugenia,  
nuestros hijos,  
Edgar, César y Laura  
...  
y Sofía



## **Agradecimiento**

Son muchos los que han hecho aportes a este trabajo: no sólo al texto, sino a mi formación académica y profesional en Filosofía y también en la temática de esta investigación. Debo citar a mis profesores del posgrado, Dres. Luis Camacho, Amalia Bernardini, Arnoldo Mora, José Miguel Rodríguez, Olga Estrada y Bernal Herrera. Con ellos compartí opiniones y de ellos recibí estímulos. No puedo omitir a quienes estuvieron a cargo de la conducción del programa de posgrado mientras anduve por ahí: el Dr. Manuel Triana tuvo la paciencia de analizar, opinar y aportar en cada aspecto del borrador inicial del proyecto presentado, y de soportarme. Esa paciencia conmigo fue heredada por el Dr. Luis Fallas.

Fuera de las universidades costarricense hay académicos e intelectuales cuyo aporte está claramente marcado en el texto y a los cuales no puedo dejar de citar en este agradecimiento. Fueron colaboraciones hechas desde el plan de trabajo inicial a la construcción teórico conceptual, a la claridad en mis ideas y al texto: de España, David Sánchez Rubio, Emiliano García Coso, José Luis de Castro Ruano y Carlos Jiménez Piernas; también mi amigo y coautor en un trabajo de ambos, Carlos Francisco Molina del Pozo. De Argentina Carlos María Cárcova, un gran amigo, académico universitario y filósofo del derecho. De México destaco el apoyo, la colaboración y el estímulo del filósofo Horacio Cerutti Guldberg y del amigo y compañero en estas batallas, el economista Alfredo Guerra Borges; de Nicaragua, del jurista Luis Monjarrez. Debo señalar, asimismo, que fue José Miguel Alfaro Rodríguez quien me inició, desde hace años, en el estudio del derecho comunitario. Puede verse que son muchos los que participaron en la propuesta inicial, muy tentativa, para que el trabajo final tuviera sentido, originalidad y pertinencia.

Hubo otras colaboraciones. En debates, en varios encuentros en La Habana, Quito y Caracas, tuve la oportunidad de presentar alguna de estas ideas en los encuentros académicos de la Asociación para la Unidad de Nuestra América. De igual forma en León, Nicaragua, y por medio de una teleconferencia realizada por Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica con varios centros académicos del continente: en esas ocasiones hubo aprehensiones, pero también preguntas y comentarios valiosos de muchos entusiastas de la integración de Nuestra América.

Es obvio que los errores son solo míos y asumo la responsabilidad por ellos. Sin embargo, las disputas o desacuerdos por las opiniones vertidas sólo pueden dirimirse en la discusión ... y en la práctica.

No debo olvidar el aporte continuo de mis estudiantes de posgrado en las Maestrías en Relaciones Internacionales, en Humanidades, en Estudios Latinoamericanos, en Derechos Humanos y Educación para la Paz, y en Estudios Europeos e Integración; sobre todo, a quienes ingresaron y me acompañaron en la Maestría en Integración Regional de la Universidad Nacional, en 1994 y 1996. A estos colegas estudiantes y amigos de Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Chile y Costa Rica los llevo en mi memoria y, por siempre, les agradezco por haber dado contenido a una quijotada en la cual sentí la necesidad de hacer filosofía a propósito de este tema apasionante y decisivo: la integración regional latinoamericana.

## Reconocimiento

Una investigación científica es una labor colectiva en la que aparecen, en primer término, quienes han acompañado al investigador y lo han monitoreado en todo su trabajo, incluso desde antes de la aprobación formal de la propuesta. Ellos son, en mi caso, quienes integraron mi Consejo Asesor y el Director de Tesis: el Dr. **Carlos Molina Jiménez**, amigo y colega; no sólo me entusiasmó para que ingresara al doctorado, también me motivó a ello en debates y tertulias en la Universidad y fuera de ella. Con los textos fue puntilloso, académicamente serio en sus opiniones sobre el contenido y drástico en relación con el estilo de exposición. El Dr. **Norman Solórzano Alfaro** fue muy crítico sobre la orientación inicial de la propuesta y con los borradores. En todo momento aportó ideas, conocimientos, dudas, críticas y bibliografía, a pesar de su pesada carga académica universitaria. El Dr. **Alexander Jiménez Matarrita** estuvo al lado, robándole ratos a su intensa tarea y pesada agenda de Decano y de intelectual: recomendó textos, lecturas y estilos de exposición. Fue enérgico con mis errores y desaciertos.

Fuera del consejo asesor, también hubo quienes dieron sus opiniones y conocieron algún borrador: tal es el caso de **Rafael Cuevas Molina**, a quien debo reconocer su excelente aporte en opiniones y certeras observaciones al capítulo sobre Latinoamérica, cuya primera versión fue objeto de múltiples revisiones.

Por último, no puedo dejar de citar al amigo **Tomás Saraví**, a quien le correspondió la tarea de leer con cuidado la última versión de este trabajo, para volcar en ella sus observaciones, correcciones de estilo y recomendaciones. Su

labor fue muy útil para darle mayor claridad y mejor forma expositiva a las ideas aquí vertidas.

Espero haber incorporado en este trabajo el aporte distinto y valioso de todos ellos. Los errores que aún persisten son de mí única responsabilidad.

A todos, mi reconocimiento sincero.



## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	11
Introducción .....	13
<b>PARTE I Lo supranacional .....</b>	<b>27</b>
1. Kant, pionero .....	28
<b>CAPÍTULO 1 Estado, concepto y realidad .....</b>	<b>33</b>
2. Construcción (conceptual) del Estado .....	34
3. El Estado moderno .....	37
4. Guerra, reforma y absolutismo .....	39
5. Guerra justa (al Nuevo Mundo) .....	42
6. Estados por contrato .....	46
7. La propuesta kantiana .....	51
8. Hegel, filósofo de la Santa Alianza .....	55
<b>CAPÍTULO 2 El Estado: universalidad y particularidades .....</b>	<b>61</b>
9. El Estado del capitalismo .....	62
10. Estado (social, democrático y constitucional) de derecho .....	67
11. La (invasible y porosa) soberanía .....	69
12. Globalización y exportación de universales .....	72
13. Estados crepusculares .....	79
<b>CAPÍTULO 3 La supranacionalidad .....</b>	<b>87</b>
14. La experiencia reciente .....	88
15. La teoría clásica .....	90
16. Ambigüedades conceptuales .....	96
17. Los elementos sustantivos .....	100
18. Descentralización y subsidiariedad .....	105
19. Integración y soberanía .....	107
20. Lo supranacional y lo intergubernamental .....	109
21. Síntesis de la Primera Parte .....	112
<b>Parte II La construcción supranacional en Nuestra América .....</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO 4 Unidad o balcanización .....</b>	<b>119</b>
22. Discurso identitario .....	121
23. Planteamiento unionista .....	127
24. Proyecto panamericano .....	137
25. Peculiaridades fundacionales .....	144
26. Una primera propuesta .....	148
<b>CAPÍTULO 5 Suramérica: integración y supranacionalidad .....</b>	<b>153</b>
27. El pensamiento de la CEPAL .....	155
28. Anficiónía de acuerdos preferenciales: ALALC y ALADI .....	159
29. Comunidad Andina, en el espacio inca .....	166
30. La institucionalidad del Acuerdo de Cartagena .....	168
31. Conquistas supranacionales .....	171
32. Sentido bolivariano .....	174
33. El MERCOSUR hacia la Comunidad Latinoamericana .....	177
34. Los vaivenes de las coyunturas .....	179

35. La institucionalidad de Ouro Preto .....	182
36. Aplicación del derecho comunitario .....	185
<b>CAPÍTULO 6 Más allá y más acá de la Capitanía General .....</b>	<b>189</b>
37. Un pasado compartido .....	190
38. Uniones que se rompen .....	194
39. La ODECA y el MERCOMUN.....	197
40. Instrumentos e institucionalidad del SICA .....	204
41. Sociedad civil que se suma y que se resta.....	211
42. La supranacionalidad centroamericana.....	215
43. Síntesis de la Segunda Parte .....	230
<b>Recapitulación final Kant y Hegel en el debate por la utopía.....</b>	<b>234</b>
44. Historia y Filosofía .....	236
45. Realidad permisiva y también hostil .....	239
46. Creadores y detractores .....	244
47. Supranacionalidad y Utopía .....	252
<b>Conclusiones.....</b>	<b>257</b>
Bibliografía y fuentes .....	263
Libros y folletos .....	263
Artículos (en libros, revistas e Internet) .....	278
Fuentes primarias:.....	289
Documentos, acuerdos y tratados .....	289
Libros con documentos insertados o anexados. ....	292
Websites consultados.....	293
ANEXO 1 .....	295
ANEXO 2 .....	301
ANEXO 3 .....	309
ANEXO 4 .....	323

## ABREVIATURAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alternativa Bolivariana de la Américas
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
APEC *	Foro de Cooperación Asia Pacífico
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
ASEAN *	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM *	Comunidad del Caribe
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCE	Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CC-SICA	Comité Consultivo de la Sociedad Civil del SICA
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CECC	Convenio Constitutivo Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSUCA	Consejo Superior de Universidades Centroamericanas
DR-CAFTA *	Tratado de Libre Comercio entre Republica Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EAEC *	Caucus Económico del Este de Asia
EURATOM *	Comunidad Europea de Energía Atómica
FD	Filosofía del Derecho de Hegel

FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
GATT *	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación en Tecnología Industrial
IIEJI	Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA *	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
ODECA	Organización de los Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PCAB	Programa de Cooperación Andino a Bolivia
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica del MERCOSUR
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina
SG-SICA	Secretaría General del SICA
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría Permanente de la Integración
SISCA	Secretaría Técnica de la Integración Social
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TISCA	Tratado de Integración Social
TMSD	Tratado Marco de Seguridad Democrática
UE	Unión Europea
UME	Unión Monetaria Europea

\* Siglas en Inglés

## Introducción

1. A inicios de la década de 1990 se desató una euforia integracionista en el continente americano: políticos, intelectuales, empresarios y dirigentes de organizaciones sociales enfrentaron, con espanto unos y entusiasmo otros, *el "fantasma de la integración"* que, según palabras del economista Guerra Borges, recorría América Latina. Ante el fin del bipolarismo y frente al auge de la Unión Europea, se juntaban iniciativas, mercados y voluntades para llenar el vacío de propuestas y utopías de la década de 1980; se echó mano, con miradas menos prejuiciadas, a la institucionalidad surgida en las décadas de 1960 y 1970, con el propósito de construir nuevos esquemas. No obstante, la ideología de fondo estaba marcada, en esta oportunidad, por la apertura y el libre comercio en el contexto dado por la culminación, en 1994, de la larga Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Ese fue el contenido de la Iniciativa de las Américas que impulsó la Administración Bush de Estados Unidos de América (1991); de la incorporación de México e invitación a Chile al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de 1994. La apertura de múltiples negociaciones puso en evidencia la necesidad de redimensionar los temas de la integración y las subsecuentes concepciones sobre la supranacionalidad y la soberanía estatal. En esta ruta avanzaron juristas y estadistas, economistas y politólogos y, en alguna medida, los profesionales de la Filosofía.

En todos los casos se tomaba en consideración, como punto de partida reflexivo, la experiencia de Europa donde, en la segunda posguerra, se pactaron

acuerdos de intercambio, respeto mutuo y construcción comunitaria del futuro, sobre una visión teleológica de unidad continental. Esa experiencia europea ganó espacios en el mundo intelectual, en elaboraciones conceptuales, contenidos de debates, aportes al Derecho y en la promoción de un nuevo tipo de cultura que influyó notoriamente en el continente latinoamericano y también en África. Esto se ha expresado en la Ciencia Política y Jurídica con conceptos de supranacionalidad y supranacionalismo, que algunas veces han tenido un mal uso y ciertas imprecisiones.

**2.** La Filosofía Política y Jurídica ha abordado estas temáticas desde su origen, en sus reflexiones sobre el ser humano, el Estado moderno y la soberanía; pero, sobre todo, en los debates sobre el derecho de gentes y la guerra justa. Ha enriquecido la producción teórico-conceptual de las llamadas tradiciones *realista*, *revolucionista* (sic) y *racionalista*, según el planteamiento de Martin Wight (Barbé 1995: 45-50): en un caso, Estado y soberanía son analizados como unidades indisolubles y, desde esa perspectiva, se describe la realidad internacional como un estado de guerra, al mejor estilo hobbesiano; una mesa de billar en cual las bolas chocan entre sí movidas por su dinámica de intereses y voluntades, solo regidas por la prudencia y el cálculo, al margen de la moralidad. La otra tradición, calificada como kantiana, ubicada en el extremo opuesto del realismo, señala cómo los Estados transfieren soberanía en función de una comunidad humana cosmopolita de pura cooperación, dictada por imperativos morales en cuanto lo humano es visto como fin y nunca como medio. En el tercer caso, la también llamada visión *iusnaturalista* de Grocio y Locke destaca el orden de las relaciones internacionales dado por la prudencia, la moralidad y el derecho impuesto por Estados soberanos que establecen reglas e instituciones interestatales; no obstante, el peligro de la guerra tampoco es disuelto.

Estas tradiciones clásicas se han expresado en la teoría de las Relaciones Internacionales en calidad de paradigmas con múltiples denominaciones, sentidos y orientaciones. Por esa vía, han permitido explicar un complejo escenario internacional y, en buena medida, la práctica de los procesos de la integración regional, desde perspectivas conceptuales diversas: *funcionalismo*, *estructuralismo*, *transnacionalismo* y *realismo*. Este último, heredero de la tradición de Maquiavelo, Hobbes y Hegel, marcadamente estadocéntrico, subraya el concepto de soberanía estatal; el *transnacionalismo* analiza la interdependencia compleja del escenario internacional, como una red o telaraña, plena de actores y organismos diversos; por su parte, el *estructuralismo* hace hincapié en la relación de los centros de poder mundial y sus periferias, para subrayar el carácter dependiente de unos Estados respecto de otros y dejar en claro el carácter subsidiario de su soberanía. El *funcionalismo*, a su vez, describe al Estado como una entidad en proceso de disolución y desplazamiento, en tanto la fuerza centrípeta de la supranacionalidad anula las lealtades nacionales; de alguna forma, este paradigma rinde tributo a las múltiples y heterogéneas propuestas utópicas disolutorias de lo estatal del siglo XIX, las discusiones sobre el fin del Estado del siglo XX y las propuestas cosmopolitas que han engalanado toda la Modernidad; es, a su vez, el marco básico inspirador de la propuesta integracionista de la Europa de la segunda posguerra.

**3.** Este ambiente de debates teóricos, tradiciones y paradigmas permitió enmarcar esta investigación a partir de las experiencias supranacionales surgidas en los procesos de integración regional de América Latina. Mi interés temático es el análisis de la construcción de supranacionalidades, sobre la base de la transferencia o traslación de partes de la soberanía del Estado nacional, en las negociaciones de los procesos regionales de integración. Pongo especial atención a tres experiencias de Latinoamérica y enfatizo la supranacionalidad

centroamericana, sin dejar de lado la influencia recibida de la intelectualidad europea que ha reflexionado sobre la supranacionalidad en el viejo continente.

La validez y pertinencia de lo realizado en el campo teórico se justifica en razón de la actualidad de su objeto, de su moda; pero también debe considerarse la imprecisión y vaguedad con que se usan los términos “supranacionalidad” y “supranacionalismo” en el lenguaje teórico y en el discurso oficial.

Tal vaguedad conceptual es acentuada por la idolatría a lo incuestionable, tan común en el lenguaje de los políticos y a la que tampoco son extraños los intelectuales. Los *idola*, término acuñado por el filósofo Francis Bacon (Hirschberger 1968 I: 497), son prejuicios o fantasmas que deambulan en el ambiente intelectual, el lenguaje político y la producción cultural; fácilmente pueden conducir al fundamentalismo y al fatalismo. Los hay presentes en la Ética, como el *maniqueísmo*; en la Ciencia de las Relaciones Internacionales, como el *dependentismo*, y en la Filosofía de la Historia, como el *historicismo*. El primero alude a la concepción metafísica y religiosa fundada por el persa Mani o Manes en el siglo III, con gran influencia en el pensamiento cristiano posterior, y que afirma la existencia de dos principios o naturalezas en contraposición: la luz y las tinieblas, el bien y el mal, o Dios y la materia, que permean la cultura occidental e impregnan, particularmente, el lenguaje de la política. La *visión dependentista* es una vulgarización de la Teoría de la Dependencia, la cual, a su vez, es partícipe de la concepción del desarrollo esbozada en la Teoría del Desarrollo de la CEPAL (§ 27)<sup>(1)</sup>. En este planteamiento se sobrevalora el papel de los centros en detrimento de la periferia, la que queda *determinada* por la dinámica central. Por último, uso el concepto de *historicismo* siguiendo la crítica

---

<sup>1</sup> Mediante el símbolo “§” o “§§”, seguido por uno o varios números, se hace referencia al contenido de la sección o secciones en que están divididos los capítulos de este trabajo.



popperiana; para Popper, esta doctrina “*afirma que la historia está regida por leyes históricas o evolutivas específicas cuyo descubrimiento podría permitirnos profetizar el destino del hombre*” (Popper 1982: 23). De esta forma, según el criterio que orienta mi investigación, el hecho de que haya diferencias políticas y económicas notorias entre centro y periferia, no debe llevar el análisis hacia una concepción que apuesta a favor de una de las partes solo por subrayar sus cualidades positivas en detrimento de la otra, a la cual se le señalan sus deméritos. No es válido, entonces, suscribir el discurso que cree que lo malo viene de afuera: el mundo exterior no es una fuerza demoníaca o una “Caja de Pandora”, sobre la que debemos negarnos a usar la llave, para no dejar libres las maldades que yacen en su interior; en forma alguna es válida, en sí misma, la afirmación contraria, *malinchista*, que niega valor a las potencialidades de lo nuestro. Tampoco la arrogancia periférica. Asimismo puede mencionarse la visión apocalíptica: ni el pasado es pletórico en bondades que nos avergüencen por las falencias y deméritos del presente, como en el discurso platónico; ni tampoco el mundo del presente exhibe la nobleza de la realización del Espíritu, que no fue posible con antelación. Además, nada garantiza un mundo mejor hacia el futuro, si no es por el esfuerzo y el compromiso mancomunado de quienes se comprometen a luchar por ello; a saber, de una puesta en común de valores y prioridades que permita la construcción utópica.

Pero no sólo existen esos *idola*. También hay idolatría en la soberanía estatal, en su versión clásica de inalienable e indivisible (alrededor de lo cual gira esta investigación) como también en la concepción de que hay un orden en la realidad y en la historia que nos obliga a su descubrimiento. El carácter indiscutible de estos *idola* es acentuado por la falta de reflexión teórico-filosófica sobre estos temas, en contextos históricos tan dinámicos y multifacéticos como los nuestros. La afirmación de partida es que la reflexión desde esta realidad periférica no puede otorgar validez *a priori* al uso cotidiano y oficial de los

conceptos. En este sentido, el resultado de la investigación realizada es un aporte a la Filosofía Política y Jurídica: coadyuva al derribamiento de prejuicios ideológicos, al esclarecimiento de las ambigüedades, vaguedades e imprecisiones señaladas y permite, sobre esta base y en estos temas, ampliar el ámbito de reflexión y los debates que se planteen.

**4.** El problema inicialmente formulado señalaba: teniendo especialmente en cuenta el sentido y origen de la supranacionalidad, la tradición occidental en Filosofía Política y del Derecho sobre el Estado y la soberanía, así como la particularidad de las experiencias de integración de América Latina, ¿es viable hacer Filosofía sobre lo supranacional que permita, en cuanto reflexión sistemática, orientar acciones políticas y culturales en los ámbitos nacionales y regionales, en el contexto de la globalización?

Los objetivos propuestos inicialmente eran, en primer término, establecer una discriminación conceptual de los usos en el discurso, específicamente en la teoría política, de los conceptos de supranacionalidad y supranacionalismo. Luego, una reflexión teórico-filosófica a partir del análisis de información básica, sobre las construcciones comunitarias latinoamericanas, en su riqueza particular, en comparación con la experiencia europea. Por último, he pretendido formular una categorización, de carácter filosófico-político y jurídico, sobre lo supranacional en relación con el concepto y contenido de la soberanía, en perspectiva utópica.

Las hipótesis construidas destacan que, en los procesos de integración regional, se ha creado derecho comunitario que, al diferir del derecho internacional de las instituciones intergubernamentales, se expresa como supranacionalidad en la vida jurídica de los Estados fundantes, la cual, a su vez, hereda las

particularidades histórico-sociales y los rasgos comunes con que se los identifica.

Esta supranacionalidad resultante de la traslación voluntaria de parcelas de la soberanía formal de los Estados fundantes, no se confunde con la institucionalidad intergubernamental, ni tampoco con las imposiciones, la absorción o el secuestro de la soberanía desde un Estado externo. Es como un nuevo "contrato" en el plano interestatal y contextualizado en el ámbito regional y en la tradición histórico-cultural compartida, mediante el cual se transfieren voluntariamente, competencias estatales.

Los resultados pactados tienen su particular historia en América Latina, en cuanto *existen* en América del Sur y en Centroamérica. En estas regiones, si la transferencia de soberanía ha sido limitada por la debilidad y el rezago del Estado democrático de derecho, la supranacionalidad creada manifiesta una débil calidad vinculante y una escasa legitimidad social. Esta es una radical diferencia con la supranacionalidad europea y, de allí, mi cautela a hacer generalizaciones; más bien pretendo hurgar en la especificidad del objeto en estudio, con la finalidad de que la reflexión filosófica que se realice pueda orientar la práctica política y cultural de diversos actores hacia la construcción de futuros compartidos, sobre la base y el resguardo de sus particularidades histórico-culturales.

**5.** En la investigación se hizo uso de diversas posturas y tradiciones intelectuales y de pensamiento. En primer término, asumí un compromiso teórico con los derechos fundamentales del ser humano, de acuerdo con la tradición liberal clásica; gracias a ello, aunque este sesgo no fue medular en la investigación, las institucionales políticas fueron analizadas como construcciones histórico-sociales. Esta visión constructivista permitió la defensa de la

particularidad de lo estatal y la legitimidad de los pactos o acuerdos interestatales, sin abandonar la perspectiva histórico-crítica de la realidad estudiada y sin caer en los extremos deterministas o teleologistas del platonismo y el hegelianismo.

La reflexión filosófica estuvo marcada por la concepción de que el Estado es el actor más destacado en el escenario internacional (§§ 2, 9): es un "*policy-maker*" y, a la vez, una construcción social, con adjetivos de nacional y calidad de soberano, a pesar del valor discutible de estas calificaciones. Son objeto de debate pues, en un caso se presume la preexistencia de la nación, siguiendo la ruta de algunos Estados europeos, cuando en otros casos, y al menos en América Latina, aquel sentido de pertenencia geográfica y cultural, ni único ni homogéneo, más bien fue construido a partir de la existencia de la realidad estatal (§ 12). Asimismo, la soberanía que permite exhibir la autonomía e independencia estatal, se torna menos indivisible en la medida que diversos actores socavan la independencia de los Estados periféricos desde los orígenes del proceso emancipatorio, aunque tampoco en los centros pueda alardearse de esta cualidad (§ 11).

El Estado no es un ente que surge al margen de la historia (§§ 2, 9), o un dato preexistente, como en la visión aristotélica, sino una construcción social que se reitera y refunda permanentemente y, como tal, conlleva las notas de su proceso constitutivo, de sus actores, peculiaridades, historia y cultura (§ 9). De esta forma, en vez de sentirse la humanidad en el fin de la historia, más bien, estamos en su constante inicio. La soberanía se muestra como una esfera porosa en un escenario internacional multidimensional y heterogéneo, pleno de actores, sujetos y diversos organismos intergubernamentales y supranacionales, en calidad de creaciones de pactos o contratos interestatales. En todo ello no puedo obviar a la sociedad civil, el conjunto de organizaciones, nacionales e

internacionales y la expresión de multitudes; pero también como construcción de sentidos e ideología, de instituciones y valores con los que interactúa (§ 12).

No obstante, en la medida que apuesto por la centralidad del Estado y su perenne fundación, no puedo compartir los extremos de la visión funcionalista, que lo percibe como una realidad en proceso de extinción gracias a la transferencia de lealtades hacia entes supranacionales. Al contrario, por supranacionalidad entiendo la autoridad política y jurídica emanada de acuerdos fundacionales alcanzados por Estados que profundizan su interdependencia en procesos de integración regional pero que, a su vez, se reservan funciones, tareas y legitimidad social (§ 18). Tal autoridad supranacional puede exhibirse como una entidad o institución burocrática y centralista, o bien como acuerdo y derecho comunitario que se respeta en los ámbitos nacionales con rango superior o primario al derecho local. En ese sentido, no se confunde con la arrogancia de un Estado poderoso externo, ni con la supraestatalidad de algunos organismos internacionales o intergubernamentales. Por esta particular razón, los filósofos que figuran como pioneros y que enfrentan posiciones en el debate sobre la construcción supranacional y el derecho internacional son Kant y Hegel (§§ 7, 8, 47).

No puedo eludir que el concepto "supranacionalidad" es confuso, de herencia y énfasis eurocéntricos. El *supra* alude a la gestión pública por encima del Estado nacional y, por ende, a la *governance* sobre la base de la soberanía transferida por los Estados fundantes (§ 17). Sin embargo, en la medida que esa transferencia es de atribuciones que el Estado, por su parte, ha adquirido de la sociedad civil en su proceso fundacional (§§ 2, 9), el resultado no puede ser generalizable. Lo supranacional puede ser norma o institución y podría, incluso, estar maniatado a lo propiamente intergubernamental, pero matizado por el

interés en la integración y en la profundización de interdependencias entre las sociedades y las economías involucradas; además, las áreas de competencia transferidas no son necesariamente las mismas para los esquemas y experiencias, ni tampoco en su intensidad. En todo caso, lo supranacional pone en evidencia, incluso en las naciones con normas constitucionales rígidas, que hay transferencia de soberanía con funciones que tradicionalmente eran asumidas por el Estado nacional.

Más confusa aun es la referencia a lo *nacional* en el concepto de marras. No es el caso que los Estados se constituyan sobre la base de una nacionalidad; hay, al contrario, los que se imponen sobre un mosaico de tradiciones culturales, históricas y lingüísticas, como en Europa o, en el otro extremo, los que establecen límites territoriales en comunidades que forman parte de una nación histórica más extensa. También hay, como en América Latina, los que asumen la tarea de crear el sentido nacional una vez constituida su institucionalidad (§§ 21-24). Por tanto, el sentido de la supranacionalidad, en este trabajo, no tiene un referente socio-cultural, sino un contenido jurídico institucional, aunque no pueda ser evadida la historia compartida de las naciones y comunidades de los Estados que participan en el proceso de integración con creación de tales normas o instituciones.

En último término, el carácter de la norma que se crea desde el pacto o acuerdo interestatal, o a la cual el Estado nacional da su adhesión, es definido por su calidad de autoridad comunitaria vinculante en procesos de integración regional. Es distinta, por ende, a la norma de los Derechos Fundamentales que trascienden lo regional y lo estadual, pero que carecen de efectividad coercitiva, a excepción de que el Estado asuma esa tarea. El otro caso es el de las normas del Derecho Comercial, que deben transitar por el trámite de la adecuación

nacional, aunque son efectivas coercitivamente, merced al realismo político en las Relaciones Internacionales (§ 16). En ambos casos, la diferencia de su vinculación y su coercitividad muestra la particularidad de la supranacionalidad en los procesos de integración regional, objeto de esta reflexión.

De ahí que lo relevante y medular de toda esta reflexión, en calidad de discurso filosófico, esté en su implicancia política. Hacer Filosofía, en y desde América Latina, supone un compromiso intelectual de carácter ético y político no desarraigado. No es la mera función productora de pensamiento entremezclado o confundido con las ideologías oficiales que emanan de los centros de poder, ya sean los Estados y sus aparatos ideológicos, las corporaciones transnacionales (que, en la defensa de sus intereses, se constituyen en escuelas de pensamiento) o, más dramáticamente, los centros hegemónicos. Vincular la producción filosófica con estos discursos oficiales es, actualmente, una labor simple y lucrativa: implica, en el ámbito nacional, apostar a favor de los discursos antiestatistas. Supone, en el ámbito regional, avalar las retóricas aperturistas y de libre comercio y, en definitiva, la desaparición de la soberanía por la inminencia de un poder omnímodo externo: el capital o el imperio. A nivel ideológico, significa respaldar el discurso pesimista que enuncia el fin de la historia y el surgimiento de un régimen internacional mercadocéntrico: en otras palabras, definirse por la muerte de la utopía.

En cambio, hacer filosofía para Nuestra América supone reivindicar, integralmente, a los sectores marginados: obliga a retomar los discursos que construyeron un sentido identitario; defender la institucionalidad estatal por su función social expresada como estado social de derecho, o bien por su capacidad para pactar el desarrollo y la construcción de un futuro autónomo. Ello implica defender la soberanía, no como un patrimonio monopólico estatal de una falsa autonomía o independencia, o de un conjunto poroso de normas

jurídicas etiquetadas de nacionales, sino como una garantía de que los derechos de los humanos en el espacio periférico pueden ser reivindicados por medio del Estado y no mediante el automatismo del mercado. Significa, en síntesis, coadyuvar en la construcción de idearios de futuro nacional, regional y global: impregnar, como compromiso ético, una visión optimista de la política y el futuro y, sobre todo, una visión de los seres humanos como fines y nunca como medios. Por este particular compromiso, los conceptos centrales de Estado, soberanía y supranacionalidad están estrechamente interrelacionados: son conquistas que se reivindican permanentemente.

6. Señalo que no he encontrado ningún estudio que aborde el tema propuesto desde el punto de vista de la Filosofía jurídica y política, ni que responda a los problemas planteados y sus objetivos. La hipótesis formulada, en este sentido, fue original. No obstante, tuve que revisar estudios y publicaciones en los que se observan usos y costumbres conceptuales que son, claramente, mis antecedentes y que aportan información, reflexiones y planteamientos, ya sea porque respaldaron esta preocupación teórica, o bien porque me obligaron a la toma de distancia.

Algunos autores clave que dieron orientación a mi reflexión serán señalados en el apartado correspondiente del texto. Son aportaciones hechas en el amplio espectro de las Ciencias Sociales, sobre debates y reflexiones teóricas presentes en publicaciones europeas y estadounidenses sobre supranacionalidad y derecho comunitario, básicamente europeo. Pero también hay valiosa información en artículos de libros, revistas y **websites** procedentes de América del Sur con análisis políticos y jurídicos sobre las experiencias regionales. En el caso centroamericano hay valiosos aportes intelectuales e institucionales que oportunamente serán señalados en este texto.



**7.** Este trabajo se compone de dos partes divididas en seis capítulos, cada uno dividido en secciones identificadas con numeración arábica continua en todo el texto. Cada parte comienza con un epígrafe, seguido de una exposición que formula algunas ideas y valoraciones, básicamente teóricas; luego sigue la descripción del contenido de esa parte y alguna expresión que sirve de puente con el capítulo que la inicia. Cada capítulo tiene una estructura análoga; al final hay un mínimo resumen de ideas y un puente que lo conecta con el capítulo subsiguiente. El último capítulo de cada parte contiene una sección de síntesis de toda la parte (§§ 21, 43) y el correspondiente puente a la parte siguiente, o a la recapitulación final, en su caso.

La primera parte es de carácter teórico, orientada a la búsqueda de precisión y construcción conceptual de algunas categorías básicas: Estado, soberanía y lo supranacional. El primer capítulo se ocupa de la construcción conceptual del Estado en la historia del pensamiento de Occidente (§§ 2-8). Merecieron un lugar destacado los aportes de los clásicos de la Filosofía Jurídica y, naturalmente, la propuesta de Kant (§§ 1, 7) y la contrapropuesta de Hegel (§ 8) en relación con la posibilidad de una paz perpetua y un derecho de gentes. En el segundo capítulo se hace un ejercicio intelectual con las definiciones de Estado y Soberanía en la Filosofía Política contemporánea (§§ 9-13) y, en el tercero, con la concepción sobre la supranacionalidad (§§ 14-20). Para ello se acudió a obras clásicas de la filosofía con el propósito de recuperar su manejo conceptual en el actual debate sobre el uso oficial e intelectual de los conceptos, sobre el fondo filosófico de las teorías en boga en Relaciones Internacionales y, también, sobre la práctica política de los Estados en el escenario internacional.

En la segunda parte se realiza un análisis de las construcciones supranacionales latinoamericanas y sus aportes al derecho comunitario, a partir de experiencias concretas. En el capítulo cuatro se incursiona en el debate entre unionismo y

panamericanismo del siglo XIX y primera mitad del XX, sus particularidades y alguna señal integradora (§§ 22-26). En el quinto se describe la experiencia pionera de las primeras construcciones interestatales, el aporte de la ALALC y la ALADI (§§ 27, 28), la formación de supranacionalidad en la Comunidad Andina y la particular expresión interinstitucional del MERCOSUR (§§ 29-36). El capítulo seis está dedicado a la supranacionalidad y el derecho comunitario centroamericano (§§ 37-42). Esta segunda parte, enmarcada en la Historia de las Ideas en América Latina y en Ciencia Política, contribuye a explicar el fenómeno de lo supranacional de esta periferia en el contexto de la globalización.

La recapitulación final, titulada *Kant y Hegel en el debate por la utopía*, es un ensayo de Filosofía Política, con cuatro secciones, en el que se valora el aporte de los filósofos alemanes que inspiraron esta reflexión y se traza un esbozo de Filosofía Política sobre la supranacionalidad, en calidad de propuesta utópica para Nuestra América (§§ 44-47).

**8.** La investigación fue fundamentalmente bibliográfica, aunque para el abordaje de la supranacionalidad y el derecho comunitario en Latinoamérica tuve que echar mano a fuentes documentales múltiples. En ese sentido, utilicé análisis de expertos, materiales documentales, información periodística, resoluciones, pactos o acuerdos de Estados, organismos públicos nacionales e internacionales, así como de los llamados supranacionales. La riqueza y variedad de la información fue una de sus oportunidades y fortalezas, lo que no invisibilizó la amenaza y debilidad por la dispersión y riesgos de la no delimitación.

## PARTE I

# Lo supranacional

*Los Estados con relaciones recíprocas entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes, que conduce a la guerra, que el de consentir leyes coactivas, de la misma manera que los individuos entregan su libertad salvaje (sin leyes), y formar un **Estado de pueblos (civitas gentium)** que (siempre, por supuesto, en aumento) abarcaría finalmente a todos los pueblos de la tierra.*

**Immanuel Kant**

*Sobre la paz perpetua*

*Vida personal es un vivir en comunidad, como yo y nosotros, dentro de un horizonte comunitario. Y precisamente en comunidades de diferentes estructuras simples o graduadas, como familia, nación, supranación.*

**Edmund Husserl**

*La filosofía en la crisis de la humanidad europea*

La reflexión filosófica que hace Martin Buber a propósito de las preguntas fundamentales de Kant: ¿qué puedo saber?, ¿qué debo hacer?, ¿qué me cabe esperar? y ¿qué es el hombre? (Buber 1973: 12 y ss.), desemboca en una Antropología Filosófica. Hay una respuesta por lo humano donde se revierten los otros saberes filosóficos: la metafísica, que responde por el saber, la moral, por el deber y la religión por el esperar. Es, claro está, una conducta intelectual con una rígida simetría entre preguntas y saberes, cuando, más allá de ello, todo saber filosófico tiene como objeto al ser humano, su universalidad y su condición de valor supremo; consecuentemente, las Filosofías Política y Jurídica

tienen imbricada, sustantivamente, la reflexión antropológica, desde los planteamientos filosóficos clásicos sobre la democracia desde Pericles y Aristóteles y en los conceptos de Estado <sup>(2)</sup> y soberanía. Tampoco esto es extraño en los discursos políticos y jurídicos formulados en la Modernidad sobre las particulares instituciones estatales. El debate sobre los derechos de las personas, de la ciudadanía en el espacio estatal interior o de las *gentes* de afuera, se introdujo en la discusión sobre la guerra, el derecho y la justicia del invadido frente a la arrogancia del invasor. A su vez, impregnó la Filosofía sobre el Estado y su soberanía cuando motivó la explicación sobre su origen inmanente, a saber, desde los mismos humanos, como en el contractualismo, para confrontar las especulaciones trascendentes de contenido metafísico y religioso. A ello coadyuvó el avance de la Ciencia y la Epistemología, sobre todo cuando el mundo conocido rebasó las fronteras territoriales del Mediterráneo y adquirió dimensiones planetarias.

Esos temas siguen marcando el debate y están inmersos en el sentido actual de la soberanía, como esencia del Estado nacional, con sus vicisitudes y porosidad, y de la supranacionalidad, en cuanto construcción estatal.

## **1. Kant, pionero**

Immanuel Kant abordó, de una manera muy particular, en el debate sobre “la guerra justa”. Fue pionero en formular un discurso con una propuesta de contrato para regular las relaciones con los otros, pueblos y naciones, y erradicar el mecanismo bélico en la resolución de divergencias. Con su

---

<sup>2</sup> Aclaro que el término “Estado” aparece con mayúscula siempre que haga referencia al concepto de Estado, a la institucionalidad del Estado y cuando

propuesta de una “*paz perpetua*” pretendía potenciar la convivencia universal de la humanidad y en ella se enunciaba un cierto sentido de supranacionalidad. En su opúsculo leemos:

*Los pueblos pueden considerarse, en cuanto Estados, como individuos que en su estado de naturaleza (es decir, independientes de leyes externas) se perjudican unos a otros por su mera coexistencia y cada uno, en aras de su seguridad, puede y debe exigir del otro que entre con él en una Constitución semejante a la Constitución civil, en la que pueda garantizar a cada uno su derecho. Esto sería una federación de pueblos que, sin embargo, no debería ser un Estado de pueblos. (Kant 2002: 58)*

No se trataba en Kant de dirimir los conflictos sobre la posibilidad de una paz, sino de proceder a poner término “*a la guerra execrable*” (Kant 1974: 170), con lo que fue mucho más allá de lo formulado por los teóricos del derecho internacional, Vitoria, Gentili y Grocio <sup>(3)</sup>: la comunidad universal propuesta por el filósofo de Königsberg, a diferencia de los teóricos que le precedieron (§§ 5, 6), resolvía, vía una Constitución que legitimara los derechos estatales, el conflicto generado por Estados que, en sus relaciones externas se comportan como en un estado de naturaleza (Ferrajoli 1999: 125 y s). Doscientos años después ese planteamiento, tiene una profunda vigencia, no solo porque haya sido objeto de debate intelectual y esté presente en importantes instituciones políticas internacionales sino, sobre todo, porque la ideología que antagoniza también define el escenario internacional como un estado de guerra y mediante esa conceptualización, alimenta la guerra.

---

aluda a un Estado en particular. Fuera de estas excepciones aparecerá con minúscula.

<sup>3</sup> En la § 5 hay un apartado sobre Vitoria y se hace un breve señalamiento sobre Grocio en la § 6. Alberico Gentili (1552-1608) fue un jurista internacionalista nacido en el Norte de Italia, al que se le considera precursor de Grocio (Gómez Robledo 1989: 41).

La reflexión política desde sus orígenes tiene su base histórica en la práctica democrática de la Atenas de Pericles en el siglo V aC y en los discursos intelectuales que se forjaron y se construyen a partir de entonces. Con ellos se ha permeado el aparato conceptual de la Filosofía y la Ciencia Política (§ 2). Lo característico de estos dos siglos es el desarrollo que ha alcanzado la institución estatal y la teoría política en un contexto de relaciones internacionales dinámico y violento, marcado por el debate sobre la vigencia del Estado y su soberanía, pero con omnipresencia del mercado, reiteración de la guerra y su defensa. El derecho internacional que se construye sobre este debate y en este contexto ha quedado marcado por la consolidación histórica y la profundización teórica del Estado como institucionalidad moderna: nacional, republicano, democrático y soberano (§ 3), aunque desde Kant se ha destacado su sentido crepuscular: en el mensaje del cosmopolitismo de Kant, profundizado a su estilo por los funcionalistas, en las ideologías autoritarias al estilo hegeliano, radicalizadas por los realistas, que ubican a unos Estados en la historia y otros fuera de ella y en las ilusiones en torno a su desaparición, como en el pensamiento económico neoclásico o en la plataforma programática historicista de Karl Marx.

Es desde el paradigma de los funcionalistas que se interpretan y revalidan los procesos de construcción supranacional, como un particular "*derecho de gentes*" del fin de la Modernidad, formulado en reflexiones de juristas, filósofos y politólogos marcadas por la experiencia europea (§§ 13-18). La supranacionalidad surgida en Europa ha revivido, desde la primera postguerra, el sueño unitario continental, con instituciones jurídicas y burocráticas creadas como mecanismos de apaciguamiento y erradicación de la guerra. Ese fue el resultado del movimiento paneuropeo liderado por el Conde austriaco Coudenhove-Kalergi en 1923 que inspirara la propuesta de los Estados Unidos de Europa en el marco de la Sociedad de Naciones, la cual no pasó más allá de 1929.

De estas ilusiones no podía quedar al margen la Filosofía, entre cuyos nombres relevantes merecen ser citados, al lado de Kant, Pierre Dubois, Emeric Crucé, William Penn, Leibniz, el Abad de Saint Pierre, Saint Simon, Proudhon y, en el siglo XX, Husserl, Ortega y Gasset y Monet. En *La Filosofía en la crisis de la humanidad europea*, Husserl pretenderá explicar, en 1935, las causas de la imposibilidad de la unidad europea ante el abuso de la racionalidad y el abandono del espíritu europeo de la filosofía (Husserl 1998, 75-128). No obstante, el esfuerzo constructivo se pondrá en marcha después de la segunda guerra con la declaración de Robert Schumann para la construcción de una autoridad supranacional sobre el carbón y el acero entre Alemania y Francia y en la intuición funcionalista de Jean Monnet para construir esa unidad continental. De este esfuerzo surgirá una unión de los Estados con sentido más bien estructural, que se funda, como señala Habermas, en los "*plenos poderes de Estados que siguen siendo soberanos*".

*El tratado de la Unión contempla la independencia y soberanía de los Estados miembros en la medida en que la Unión está obligada al respeto de la identidad nacional de sus Estados miembros (Habermas 1999a: 132).*

En Iberoamérica, la supranacionalidad ha vivido su propia historia. Sobre la base de instituciones estatales que desde el estilo de construcción europeo serían calificadas como débiles y rezagadas, se han avanzado esfuerzos de construcción de supranacionalidades regionales *sui generis*. En mucho, se ha revaluado la influencia del viejo continente y se ha asumido críticamente y por inspiración, los sueños identitarios del periodo emancipatorio y los planteamientos unitarios decimonónicos (§§ 22-24). Sin embargo, la experiencia, rica en hallazgos, muestra los potenciales de la divergencia (§ 25).

En nuestro continente, en la institucionalidad construida no han faltado las marcas del europeísmo que han motivado los análisis que sobrevaloran lo foráneo y dejan como marginales las particularidades que, al contrario, según el criterio asumido en esta investigación, son las que dan sentido propio a estas construcciones supranacionales.

Esta primera parte, dividida en tres capítulos, es útil para aclarar el esquema conceptual básico de mi investigación: en un primer capítulo (§§ 2-8) incursiono sobre el origen en el pensamiento moderno del concepto y la realidad del Estado y las alusiones de los debates en Filosofía Política y Jurídica. En el segundo (§§ 9-13), más referido a temas problemáticos de la actualidad, abordo los debates sobre el Estado, el estado de derecho, la soberanía, la globalización y el fin de la estatalidad. El tercero (§§ 14-20) lo dedico al concepto de la supranacionalidad y a los debates en torno al mismo. En la § 21 intento una síntesis de toda la parte I.



## CAPÍTULO 1

### Estado, concepto y realidad

*Respublica est familiarum rerumque inter ipsas  
communium summa potestate ac ratione moderata  
multitudo*

*(República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es  
común, con poder soberano)*

**Jean Bodino**

*Los seis libros de la República*

Evitar en el discurso las anécdotas y el culto por los héroes, como recomiendan los críticos de la historiografía tradicional, también vale para la historia del pensamiento, más aún cuando se aborda el proceso de construcción del Estado, en su realidad histórica y en su sentido ontológico. Mi cometido es estudiar la construcción conceptual del Estado moderno, en relación con sus temas concomitantes: la realidad de las guerras vividas en Europa en los orígenes de la Modernidad (§ 3), el impacto de la conquista y colonización del Nuevo Mundo, los debates sobre el derecho de gentes, la construcción nacional y estatal, la soberanía y el poder absoluto (§§ 4-5).

No puedo obviar, de ninguna manera, que hubo interferencia del cristianismo y el papado, no sólo en sus intenciones políticas e ideológicas universalistas, sino en la defensa de postulados metafísicos en calidad de cuerpo explicativo primario de su Filosofía Política y Jurídica (§ 5). De ahí la importancia de subrayar la explicación inmanente del Estado hecha por los contractualistas (§

6) y su visión sobre el derecho internacional, tan debatida a propósito del derecho a la guerra y los derechos en la guerra. Se cierra este capítulo con el debate en estos temas entre los filósofos del idealismo alemán, Kant y Hegel (§§ 7, 8). No es mi intención hacer una lista de los filósofos que pensaron los temas de Estado y soberanía, sino destacar la importancia que tienen, para la Modernidad, un grupo de destacados pensadores occidentales en la construcción de estos conceptos medulares para la comprensión del objeto de investigación escogido.

## **2. Construcción (conceptual) del Estado**

Ni una entidad metafísica ni una idea que disfruta de la invisibilidad; el Estado es una realidad que está ahí como externa a la sociedad que lo construye y como su parte intrínseca: encargada de su dirección política y coerción; se exhibe como sirviendo a la sociedad entera, aunque oculte vínculos con los grupos y sectores poderosos. El Estado es un Jano con una cara hacia adentro de la nación y otra hacia el exterior. En cuanto institución es garantía formal de la ciudadanía, la justicia y los derechos de las personas, pero a su vez es persona que monopoliza la soberanía y la dominación legal en un determinado territorio, y actúa legítimamente como representante de la nación en el espacio político internacional.

Puede ser visto como expresión de una nación, con ese sentimiento de pertenencia y tradiciones que identifican a los humanos en su territorio; pero ello no significa que en su construcción haya que suponer una relación causal mecánica con la nación. Hay Estados que construyen el sentido nacional o que incorporan varias nacionalidades y, a la inversa, el mismo sentido de lo nacional puede hallarse en diferentes Estados formales. Según Jürgen Habermas, los

Estados nacionales actuales surgen de luchas sociales, intereses económicos y confrontaciones militares en tres momentos diferentes, aunque su configuración, en cuanto Estados republicanos, termina siendo el resultado de las Revoluciones Francesa y Americana. Señala ese autor que, en la primera generación, se configuran en el Norte y Oeste europeos naciones Estados, así denominadas, en Estados territoriales ya existentes, los que se consolidan con el sistema estatal surgido con la Paz de Westfalia. A diferencia de éstos, en la Europa Central y del Este, los Estados de segunda generación siguieron "*las huellas de una conciencia nacional adelantada y difundida con medios propagandísticos*" (Habermas 1999a: 81) y, naturalmente, con el aporte de escritores, historiadores, eruditos e intelectuales. Se trata de dos senderos diferentes: del Estado a la nación y de la nación al Estado, que expresa el acento en lo que se construye y motiva que, en la primera generación, destaquen los juristas, diplomáticos y militares. La tercera generación es radicalmente distinta de las anteriores y es posterior a la Segunda Guerra Mundial del siglo XX; corresponde al proceso de descolonización en África, Asia y el Caribe americano, cuando había sucumbido el sistema westfaliano (Ferrajoli 1999: 145).

El Estado tampoco puede ser definido sólo como un instrumento al servicio de una clase. A veces se sobredimensiona la afirmación marxista del *Manifiesto* en la que se describe al Estado como la administración de los negocios privados. Sin embargo, también el Estado es la forma como una clase domina en la sociedad de acuerdo con sus prioridades e intereses y, a la vez, es expresión de su particular esencia: los procedimientos político-ideológicos mediante los cuales se reproduce la dominación (§ 9). Por ello, los términos que lo refieren son utilizados de variadas formas hasta tornarlos ambiguos y, en buena medida, anfibológicos. No solo es institución, sino también actor, resultado y expresión de las contradicciones de los intereses de las clases y grupos sociales que

participan de su perenne proceso fundacional. Como lo enseñara el maestro boliviano René Zavaleta, el Estado

*(...) es un Jano: es el único que comparte la internidad de la sociedad y su externidad. Por cuanto es algo externo a la sociedad (la razón de Estado o soberanía) no puede aceptar sino las controversias que ocurran dentro de esa determinación, que debe ser irresistible. Es, de otro lado, un resultado de la sociedad civil, que lo califica. En la gestación de la ecuación el Estado mismo es un actor consciente dentro de la sociedad civil, sea como productor, como emisor ideológico y aun como facción. (Zavaleta 1982).*

Por esa naturaleza múltiple y contradictoria, el discurso con que se le alude lleva las marcas de la confrontación política de la sociedad, ya para desacreditarlo desde una de sus parcelas, o bien para subrayar las virtudes de su ejercicio desde las otras.

En la Antigüedad, a lo estatal se lo definió como comunidad o *polis*, expresión de la voluntad natural, aunque se subrayara su sentido de asociación y su vocación de planificación deliberada y de juridicidad. En el contractualismo se le describió como creación o producto de un pacto social racional, sin dejar de lado su función confrontativa.

Si bien el Estado es criatura de la Modernidad, una realidad constituida con y en el capitalismo en Europa, la reflexión filosófica sobre el tema ha marcado, desde la Antigüedad, la Filosofía Política Occidental, la Antropología, la Ética y la Filosofía Jurídica. No es que se aludiera siempre a un ente "Estado", sino que el discurso intelectual hizo referencia al poder político instaurado en la sociedad humana y al sistema jurídico que lo regula, en la *polis* de los griegos y en el imperio de los romanos. El discurso intelectual de los estoicos, y en concreto de

Marco Tulio Cicerón (106-43 aC), marcaron el sentido universal de lo humano, en un imperio que rebasó fronteras y ciudades y legó a la posteridad su tradición jurídica, con su jerarquía de derecho: natural (*ius naturale*) y humano, como derecho de gentes, de pueblos y naciones (*ius gentium*), o como derecho civil, positivo, o del Estado (*ius civile*) (Sabine 1982, 132).

Este legajo conceptual fue asumido por el cristianismo desde sus orígenes, cuyo pensamiento jurídico-político retomó las más importantes instituciones del derecho romano y la influencia de los pensadores de la Antigüedad. Tomás de Aquino (1224-1274) con influencia aristotélica, planteará su particular visión jerárquica del derecho en cuatro niveles, en cuya base, más pedestre y terrenal, ubica la ley humana que, al igual que en los romanos, se expresa en el derecho de gentes (*ius gentium*), el conjunto de principios para la convivencia de los pueblos y Estados, o derecho internacional, como fuera posteriormente desarrollado por Vitoria, Suárez y Grocio (Hirschberger 1968: I, 419) y el derecho civil (*ius civile*). Esta ley humana, en su doble expresión, emana de la ley natural y regula la vida de una sola especie de criaturas, el ser humano.

El lenguaje escolástico, al igual que el de Aristóteles y el del derecho romano, impactará la Filosofía Política y Jurídica posterior y se encontrará presente en las reflexiones sobre el Estado moderno.

### **3. El Estado moderno**

Los primeros Estados nacionales que se asumen como modelos europeos se construyeron en Inglaterra, Francia y España: una unidad territorial en la que habitaban poblaciones más o menos homogéneas en términos culturales o que

heredaban tradiciones histórico culturales y relaciones políticas de lealtades y dominaciones ancestrales: territorio, legislación y soberanía, con una burocracia mediante la cual se imponía el monopolio de su legitimidad. Fueron esos Estados la expresión jurídica que validó, en su territorio, los intereses de los grupos políticos y económicos poderosos de sus sociedades nacionales, que se forjaron en un entorno de múltiples contradicciones y conflictos: universalidad y particularismos, unidad y dispersión, herencia imperial y *balcanizaciones*<sup>(4)</sup>.

En la realidad histórica fueron diversas las formas de expresión de los choques de intereses y voluntades entre vecinos, la euforia por la modernidad y las guerras de conquistas y expansión; pero también, fuera de Europa, por el impacto creado con el descubrimiento, conquista y colonización del Nuevo Mundo. Fueron los referentes empíricos que permitieron, en el plano conceptual, darle contenido a la ilusión moderna de un Estado nacional, unitario y poderoso.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527) expresó la más radical ruptura con el universalismo religioso, pero también con la fragmentación territorial y nacional. Su discurso es expresión del ideal y la necesidad de la secularización de la política y del Estado, de sus actores, príncipes, nobles y pueblo y del método de análisis de lo político. Fue el más importante ideólogo de las construcciones nacionales y postuló, con un esquema de valores coherente y distinto del pasado, un Estado sólido, con una clara voluntad de poder y con una meta muy precisa: la unidad nacional, particularmente de Italia.

---

4 Uso los términos "balcanizar" y "balcanización" para destacar el fenómeno de desintegración o fragmentación de unidades políticas mayores en pequeños núcleos, estados o comunidades. Así es usado por Sergio Ramírez Mercado (1976). en *Balcanes y Volcanes en Centroamérica -aproximaciones al proceso cultural contemporáneo de Centroamérica-* y por Mariátegui (1960) en *Temas de Nuestra América*.

Su concepción de la soberanía es pionera. La define como poder de una comunidad humana que se expresa como república o como principado; es dominación, violencia legítima y cohesión nacional hacia adentro, lo que se expresa en la unidad estatal nacional y territorial, con lo cual Maquiavelo busca romper las piedras angulares de la política escolástica y la intromisión oprobiosa de la Iglesia. Este interés por la unidad del Estado y la soberanía, con sentido nacional y territorial, es continuado por Jean Bodino en Francia y Tomás Hobbes en Gran Bretaña, consolidado con la paz de Westfalia (§ 4). Más tarde, será reiterada esta visión del Estado, en lo fundamental, por Hegel y el proceso de restauración del Congreso de Viena (§ 8).

#### **4. Guerra, reforma y absolutismo**

En el rechazo al universalismo papal se ubicaron los portavoces de la reforma religiosa. No puede señalarse que el movimiento sea originario del Renacimiento, pues tuvo sus antecedentes desde el medioevo. En particular la posición asumida por Marsilio de Padua (siglo XIV), reivindicaba la voluntad y expresión de la gente como el origen legítimo de la soberanía y rebatía el principio soberano del rey como legatario legítimo del poder divino. La reforma que surge con el Renacimiento será expresada en forma de credo pero con repercusiones políticas y gestiones locales particularmente en Alemania, Suiza e Inglaterra, aunque de tales confrontaciones no quedan inmunes Francia y España e, incluso, más tarde, Estados Unidos de América. Este proceso, que marca la primera mitad del siglo XVI, es iniciado por Martín Lutero (1483-1546) en Sajonia, quien se distanciará de Roma con sus 95 tesis contra las indulgencias, exhibidas en la puerta de la iglesia de Wittenberg pero, sobre todo, con sus escritos contra el papado. En esta labor es seguido por Jean Calvin o Calvino (1509-1564), quien en Ginebra impondrá su particular

autoritarismo confesional, que influirá en los presbiterianos de la joven nación americana. No pueden dejarse de lado el movimiento impulsado por Zwinglio en Zurich, y la labor separatista de Enrique VIII (1509-1547), en Inglaterra, por su interés por alejarse del mandato romano, al fundar una iglesia propiamente británica.

Eran, en todo caso, expresiones del absolutismo entronizado en la práctica estatal que marcaron la emergencia del Estado moderno en su múltiple dimensión militar, cultural, jurídica, económica y territorial, como lo advierte David Held,

*(...) la absorción de las unidades políticas más pequeñas y débiles en estructuras políticas más grandes y fuertes; la capacidad necesaria para gobernar sobre un área territorial unificada; un sistema y un orden legales efectivos y vigentes a lo largo de todo el territorio; la conformación de un gobierno 'más unitario, continuo, calculable y efectivo', ejercido por una cabeza soberana única; y el desarrollo de una cantidad relativamente pequeña de Estados que protagonizan 'una lucha por el poder plagada de riesgos, competitiva y de resultados inciertos' (Poggi, cit. Held 1997: 57)*

Sin embargo, tampoco puede generalizarse que en toda circunstancia se exhibía la asimetría de estado nacional y cristiandad. Al contrario, había variedad fáctica de matices en la construcción estatal y en la formulación del sentido de la soberanía nacional. Jean Bodino (1530-1596) en *Los seis libros de la República* formuló un discurso absolutista de defensa del cristianismo desde una trinchera nacional. Ahí expresa su particular concepción del poder soberano: "*Maiestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*", que traduce el texto como: "*souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une republique*"; "*soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República*" (Bodino 1966:



141). Ello implica que no hay, por encima de ese poder, ningún otro que lo alterne, con lo que consolida el Estado nacional como unitario y autónomo; sigue bastante de cerca la afirmación en el mismo sentido formulada por Maquiavelo años atrás.

Estas eran las diversas expresiones discursivas que matizaban las confrontaciones estatales y nacionales en la guerra que continuaron durante la primera mitad del siglo XVII en prácticamente todo el territorio europeo y que reacomodaron su mapa político. Culminaron con la firma en Münster, Westfalia, el 24 de octubre de 1648 de un acuerdo de paz que dio por terminada la guerra de los 30 años e influyó de manera sustancial en la historia posterior de Europa. De la negociación de estos conflictos, con múltiples facetas, surgen Suiza, los Países Bajos, y sobre todo, Francia como principal potencia del continente, pero se retrasa la unificación política de los estados alemanes. La firma del acuerdo no significó el fin de todas las hostilidades, pero sí marcó el surgimiento de un concepto de Estado marcado por el principio de soberanía territorial en los asuntos interestatales. Por la importancia para el tema que desarrollo, asumo el modelo westfaliano resumido por Held:

*El mundo está compuesto y dividido por Estados soberanos que no reconocen ninguna autoridad superior.*

*El proceso de creación de derecho, la resolución de disputas y la ejecución de la ley están básicamente en las manos de los Estados individuales*

*El derecho internacional se orienta al establecimiento de reglas mínimas de coexistencia; la creación de relaciones duraderas entre los Estados y los pueblos solo es promovida cuando atiende objetivos políticos nacionales.*

*La responsabilidad por acciones ilegales transfronterizas es un "asunto privado" que concierne a los afectados.*

*Todos los Estados son considerados iguales ante la ley: las disposiciones legales no toman en cuenta las asimetrías de poder.*

*Las diferencias entre los Estados son en última instancia resueltas por la violencia; predomina el principio del poder efectivo. Prácticamente no existen frenos legales para contener el recurso a la fuerza; las normas legales internacionales garantizan mínima protección.*

*La minimización de las restricciones a la libertad del Estado es la "prioridad colectiva" (Held 1997: 105)*

Se ha considerado que este sistema o modelo de Estado permaneció en los procesos de construcción del sistema internacional hasta el fin de la segunda guerra mundial; sin embargo, sus peculiaridades marcan muy tempranamente la concepción política de los realistas incluso en la actualidad, en tanto la guerra es, para ellos, la realidad cotidiana del escenario internacional.

## **5. Guerra justa (al Nuevo Mundo)**

No mucho ha avanzado la humanidad hacia el siglo XXI en el tema de la guerra. La calificación de lo justo y bueno de la guerra se mezcla con las virtudes tecnológicas y el interés de quien la comanda, o con la santidad del mensaje religioso esgrimido a su favor. Michael Walzer, al analizar la justeza de la guerra esgrime la diferencia medieval, retomada por Vitoria entre las expresiones *ius ad bellum* y *ius in bello* (Ferrajoli 1999: 128 y s.). No es lo mismo que haya derecho a hacer la guerra, a que en la guerra se observen o acaten elementales reglas consuetudinarias y positivas (Walzer 2001: 51). La guerra tiene

políticamente su justificación para quien la ejecuta, y quienes la sufren también son sujetos de derecho y, éticamente, reclaman su reconocimiento.

Aunque no me sumo a una concepción que centra la descripción de la historia en acontecimientos, no puedo menos que ver el escenario de batallas, pactos y negociaciones que se desataron en el origen de los Estados nacionales europeos: instituciones construidas con base en las guerras del capitalismo incipiente, territorialidades forjadas al paso de la tropa. España no fue la excepción: se construyó como nación sobre la experiencia de sus guerras contra los musulmanes, el protestantismo y, obviamente, los indios del Nuevo Mundo. La victoria en los tres frentes proveyó a los reyes católicos poder terrenal y autoridad ideológica, ya que contaron con la bendición y legitimidad papal (Bula "*Inter caetera*" de 3 de mayo de 1493), que les otorgaba la propiedad de los territorios conquistados y la función evangelizadora. En todo esto la intelectualidad española tuvo la tarea ideológica de justificar la guerra y dar su particular aporte al "derecho de gentes" en el debate sobre los derechos de los habitantes del Nuevo Mundo: en ello destacaron el dominico Francisco de Vitoria, el filósofo curiosamente calificado de "humanista" Juan Ginés de Sepúlveda, el encomendero fray Bartolomé de Las Casas y el jesuita Francisco Suárez.

Francisco de Vitoria (1480-1546) había destacado, de manera pionera, la humanidad de los indios y sus derechos, como también el derecho natural de los pueblos: en esto fue seguidor del pensamiento aristotélico de que la sociedad es de origen natural y anterior a los individuos. Había en Vitoria una particular mezcla de razones, de corte universal enmarcadas en el incipiente capitalismo europeo, como la comunicación, el libre tránsito y el comercio. En su reducido listado de causas justas de la guerra para los cristianos no estaba el

derecho del emperador en cuanto dueño universal, aunque las facultades fueran conferidas por el Papa ni, tampoco, socavar la resistencia de los indios a abrazar la fe, o los crímenes, ni la supuesta soberanía de los españoles. Muy similar a lo planteado por Marsilio de Padua en el siglo XIV, creía en el sometimiento del soberano a sus propias leyes y en la defensa de la soberanía popular; esto lo enfrentó al pensamiento oficial de su época. En cambio, justificaba la guerra en la defensa del derecho de comunicación o de inmigración, viajar, comerciar y poseer bienes en otras tierras, vivir en sociedad con sus habitantes, predicar el evangelio, protegerse contra sus tiranos y ayudar a otros en sus guerras buscando legítimas alianzas. Era causa justa repeler o castigar la injuria, pero no la diversidad de religión ni el engrandecimiento del reino. Esta propuesta convierte a Vitoria en fundador del derecho internacional, aunque, su visión de la comunidad universal no alcance a ser un espacio de paz y convivencia humana (Ferrajoli 1999: 129).

Al contrario, y apegado al supuesto derecho del Papa de legitimar a los españoles en el mundo descubierto, Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573) defenderá la licitud de la guerra de conquista de los cristianos sobre la base de su listado de "causas justas", en un lenguaje cargado de maniqueísmo: "*repeler la injuria, recuperar lo injustamente arrebatado, castigar a los malhechores*". Particularmente contra los indios del Nuevo Mundo, era lícito "*suprimir la incultura y barbarie sometiendo aquellos hombres a una más alta forma de vida, desterrar las torpezas y abominaciones, como la antropofagia y la idolatría; liberar a los inocentes inmolados en los sacrificios paganos, vindicar estas injusticias, proteger así la libre predicación del evangelio*". Además, "*la potestad del Papa, universal, 'en el cielo y en la tierra' directa para lo espiritual, indirecta para lo temporal vinculado a lo espiritual*". Afirmaba el poder de obligar a escuchar el Evangelio (Hirschberger 1968: I, 592-593). Para Ginés de

Sepúlveda, la guerra es justa en cuanto es santa. Esta justificación, con variantes adjetivas, ha sido reiterada perennemente.

Contra la concepción de Sepúlveda, correspondió a fray Bartolomé de Las Casas (1474-1566) la defensa de los indios y el impulso de lo que llegarían a ser las Leyes Nuevas que prohibían la encomienda hereditaria y la esclavización de aborígenes. Su planteamiento no solo se centró en la humanidad de los conquistados, sino en el derecho de los pueblos, en lo que exhibió su particular habilidad de litigante para invertir los términos de la ideología oficial a favor de los defendidos: la obediencia cristiana, el derecho a la vida, el horror al pecado y el derecho a defenderse por parte de quienes son atacados. Pero, por sobre ello, Las Casas se convirtió en una suerte de iniciador de la doctrina de los derechos humanos, como valor universal defendido en un terreno hostil muy particular, como era el espacio jurídico e ideológico de la Corona española.

Francisco Suárez (1548-1617) se separó de la vieja tradición escolástica y depuró los conceptos de ley, derecho natural, de gentes, soberanía, origen y sujeto del poder civil, y reformuló la jerarquía jurídica de la ley moral y la ley eterna en un orden distinto al de las leyes físicas y con apelación al factor imperativo de la voluntad. Según este jesuita español, las esferas del derecho de gentes y el derecho natural no coinciden por entero; uno es un estadio intermedio entre las normas fijas y válidas universalmente y el derecho positivo estricto (una ley puede ser producto de una costumbre que se corrobora paulatinamente, por necesidad o por convenio), mientras el derecho natural es inmutable. Suárez concedía un ancho margen a lo histórico y circunstancial; de esta forma, concebía que el derecho de gentes puede abordar espacios no implicados en la naturaleza humana tales como lo arbitrario: usos introducidos y respetados entre diferentes pueblos, como el derecho de legación, de guerra,

comercio interoceánico, trato a prisioneros de guerra (*ius gentium* en sentido estricto), o usos admitidos y aceptados sin prescripción legal entre los hombres de un mismo pueblo, como relaciones de comercio y uso de moneda (*ius gentium* en sentido menos propio).

Suárez murió en 1617, el mismo año en el que el Inca Garcilaso de la Vega daba a conocer la segunda parte de sus *Comentarios Reales*, aquella obra del Renacimiento español en la que se reivindica el carácter de imperio que había entre los Incas previo a la conquista, con lo cual confronta a Ginés de Sepúlveda.

En este escenario de disputas políticas e ideológicas, las posiciones confesionales no actuaron solas y en torno al tema de la guerra justa o los derechos de los invadidos. Contra la concepción trascendentalista del poder y la presión ideológica de la Iglesia por consagrar soberanos y legitimar el poder absoluto, se desarrolló el paradigma contractualista, que dio una explicación immanente al origen del Estado y al escenario internacional.

## **6. Estados por contrato**

La concepción de que el Estado es producto de un contrato social no es solo fruto de la obra de Juan Jacobo Rousseau, sino que es toda una tradición de pensadores clásicos de la política, el Estado y el Derecho. Destacan, además del ginebrino, los ingleses Hobbes y Locke; también los holandeses Altusio y Grocio y los alemanes Puffendorf y Kant. Esta tradición también se encuentra en el siglo XX con el estadounidense John Rawls. El contractualismo es un planteamiento de Filosofía Política que define al Estado como producto de un

contrato de hombres racionales, libres e iguales y que permite, legítimamente, cohesionar la sociedad. Su idea ha sido invocada con el fin de explicar y justificar la autoridad del Estado sin soportes metafísicos o religiosos. Por ello, representa la conquista de la inmanencia y el repudio a las explicaciones trascendentes de corte metafísico (Hardt y Negri 2002: 78 y ss); pero, sobre todo, en esa concepción se constituye este Estado en la naturaleza y sede de la soberanía y la legitimidad de la autoridad. No obstante, por la variedad de planteamientos el pacto da origen también a la sociedad civil, al derecho, la justicia, etc. Lo común de los distintos planteamientos contractualistas es afirmar que la soberanía reside originalmente en los individuos, de modo que la agregación de la misma en una unidad y su traslado a un portador que la ejerza, requiere un acuerdo colectivo de sus originales poseedores (Wolf 1977: 21). La autoridad y la soberanía del Estado son el resultado de la cesión o traslado de partes de los derechos naturales de los individuos; de ahí que los contractualistas tengan en común la visión de la naturaleza y sede de la soberanía y de la legitimidad de la autoridad. La soberanía que reside originalmente en los individuos, y el agregado de la misma, es una unidad que se traslada a un portador que la ejerce de acuerdo con un pacto colectivo, generalmente unánime, entre sus originales poseedores, lo cual legitima esa autoridad.

La hipótesis no es original de los tiempos modernos: se puede ubicar dentro de los sofistas como en Sicofrón en el siglo IV a. C. e, incluso en Platón quien, en *La República* y a propósito del origen de la justicia, pone esta tesis en boca de uno de los interlocutores: Glaucón le señala a Sócrates que, en una suerte de estado de naturaleza, ante las injusticias cometidas, *“decidieron los que no tenían poder para evitar los daños ni para lograr las ventajas que lo mejor era establecer convenios con el fin de no cometer ni padecer injusticias. De aquí*

*nacieron las leyes y el concretar convenios recíprocos y se llamó legal y justo a lo que la ley ordenaba'* (Platón 1966: 45).

Sin detallar señalamientos medievales, el planteamiento es formulado a inicios del siglo XVII, en una forma muy elemental, por Johannes Altusio en el contexto de las luchas del protestantismo contra el poder real. Su discurso es una autoafirmación del sentido nacional del poder, frente al papado. También Hugo Grocio (1583-1645) y Samuel Pufendorf (1632-1694) suponen un contrato, sobre la base del derecho natural, por el que los hombres dejan el estado de naturaleza y constituyen el estado civil. En particular Pufendorf lanza la hipótesis del doble contrato: un pacto de unión que da origen a la sociedad civil y un pacto de sumisión del cual surge el Estado. No obstante las clásicas formulaciones contractualistas son las de Hobbes, Locke y Rousseau.

*El Leviatán* de Thomas Hobbes (1588-1679) asume el sentido absolutista. Su estado es un artificio, una construcción de hombres libres e iguales que buscan seguridad, ante un estado de naturaleza en el que impera el egoísmo y la ley del más fuerte (Hobbes 1985). En el contrato que se suscribe para crear ese artificio jurídico se otorgan al Leviatán, irreversiblemente, poderes especiales que le dan seguridad a la vida humana; es su fin ético.

*I Authorise and give up my Right of Governing my self, to this Man, or to this Assembly of men, on this condition, that thou give up thy Right to him, and Authorise all his Actions in like manner.*  
(Hobbes 1985: 227).

La seguridad legitima al Estado y, por su medio, se reivindica el derecho a la vida dilapidado en el estadio prepolítico: el Leviatán es el soberano legítimo en cuanto se impone como autoridad suprema en una comunidad. Este mismo



ejercicio teórico es extendido en el ámbito de las relaciones internacionales, en cuya comprensión Hobbes da un aporte al realismo moderno al calificar el medio internacional de los Estados a la manera de su estado de naturaleza; de allí su particular contexto histórico del siglo XVII de "guerra de todos contra todos".

Diferente es la concepción de John Locke (1632-1704): un contractualismo que pacta la creación de un Estado representativo de contenido democrático liberal, expresión y consolidación de los derechos individuales y naturales del hombre, libertad, igualdad y propiedad. Sobre todo, el derecho de propiedad. El segundo Tratado en su parágrafo 3 define el poder político:

*Political power then I take to be a Right of making Laws with Penalties of Death, and consequently all less Penalties, for the Regulating and Preserving of Property, and of employing the force of the Community, in the Execution of such Laws, and in the defence of the Common-wealth from Foreign Injury, and all this only for the Publick Good. (Locke 1988: § 3, 268) <sup>(5)</sup>.*

Tres son los aspectos definitorios sustantivos: el derecho a hacer leyes y la obligación humana a obedecerlas; la primacía del derecho sobre la propiedad y el monopolio de la fuerza legítima del Estado en función del bien público. Estas peculiaridades formales del Estado lockeano explican la construcción y origen de la sociedad política mediante el contrato o pacto social (Locke 1988: § 95 y ss., 330 y ss): con delegación de atribuciones igual, voluntaria, racional y condicionada democráticamente por los partícipes del pacto constitutivo. El acuerdo le da legitimidad a su coerción, a la división de la sociedad en clases y, a su vez, le otorga, como en Hobbes, la soberanía del poder. No obstante, a

---

<sup>5</sup> Las referencias a secciones § del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de Jon Locke corresponden a su publicación inglesa, indicada en la Bibliografía.

diferencia de Hobbes, no son la seguridad ni la vida las que motivan el pacto, sino la garantía del derecho de la propiedad. De tal derecho, emana el uso de la fuerza, en tanto sentido e ideología de legitimación del bien público: la totalidad abstracta, los intereses superiores de la sociedad. El Estado se constituye en soberano en la medida en que es receptáculo de la delegación o transferencia de la soberanía de la gente por medio de la representatividad formal; ésta, para evitar el exceso de poder y el autoritarismo, queda contrapesada mediante el reparto de poderes, más una cláusula del control político que había sido esbozada por Tomás de Aquino y en buena medida, defendida por Marsilio de Padua al final del medioevo.

Esta visión contractualista sirve para legitimar lo establecido en el pensamiento de los ingleses pero, en sentido contrario, es utilizada para repudiar la realidad social y política por el ginebrino Jean Jacques Rousseau (1712-1778) que añora la libertad e igualdad del estadio pre-estatal y demanda una democracia más profunda.

*Dans l'état de nature, où tout est commun, je ne dois rien à ceux à qui je n'ai rien promis; je ne reconnois pour être à autrui que ce qui m'est inutile. Il n'en est pas ainsi dans l'état civil, où tous les droits son fixés par la loi (Rousseau s.f.: 258).*

En la teoría roussoniana, el pacto exalta la soberanía popular. Como la sociedad es tanto el origen de la desigualdad humana como la única posibilidad de libertad, sólo queda el camino de reinterpretación de los términos, para cambiar la sustancia del pacto. Por esta vía se convierte en un ideal de moralidad, expresado en el concepto de la "*volonté général*" que hace posible el pacto y que ejerce la soberanía del pueblo, particularmente subrayada como

“inaliénable e indivisible” (Rousseau s.f.: 250), igual que en Maquiavelo y en Bodino.

*Ainsi, para la nature du pacte, tout acte de souveraineté, c'est-à-dire tout acte authentique de la volonté générale, oblige ou favorise également tous les citoyens; en sorte que le souverain connoît seulement le corps de la nation, et ne distingue aucun de ceux qui le composent* (Rousseau s.f.: 255).

Esta propuesta contractualista, vinculada a las concepciones de la comunidad universal de Vitoria, Gentili y Grocio, y a la percepción de que el escenario internacional es un estado de guerra que demanda su superación, va a ser incorporada en el pensamiento jurídico de Kant y en su propuesta sobre una paz perpetua.

## **7. La propuesta kantiana**

A Immanuel Kant (1724-1804), el filósofo de Königsberg, no se le conoce tanto por su pensamiento político como por su aporte a la Epistemología; ha sido más estudiado por sus críticas (de la Razón Pura, de la Razón Práctica, del Juicio,) o bien por su hipótesis sobre el origen del Universo, que por sus reflexiones sobre política y derecho. No obstante, su labor en este campo es significativa, sobre todo por su contribución al derecho internacional mediante su propuesta de “paz perpetua” que, de alguna forma se institucionaliza en la Comunidad de Naciones de la primera mitad del siglo XX y en el Sistema de Naciones Unidas de la segunda posguerra.

Su contractualismo sigue el derrotero clásico de estado de naturaleza → contrato → estado civil o jurídico, pero lo hace trascender al ámbito

internacional o mundial. Está formulado en su opúsculo *Sobre la paz perpetua* (1795) y en la primera parte de su *Metafísica de las Costumbres* (1797); su visión del estado de naturaleza es más cercana a la de Locke, conformado ese estado por seres libres con derechos de propiedad provisorios, libertades interior y exterior y que requieren el derecho público para que sus bienes pasen a ser derecho perentorio. El contrato es el acuerdo mediante el cual, los hombres transfieren su libertad exterior para encontrarse con ella mediante el derecho, a saber, el derecho público que instauro el estado civil; estado jurídico constitucional o de derecho, que permite ajustar la ley natural conforme a la justicia distributiva (Kant 1974: XLV, 127) <sup>(6)</sup>. Plantea un régimen de división de poderes, al estilo clásico, cuyo poder legislativo, el supremo, es expresión de la voluntad colectiva del pueblo (Kant 1974: XLVI, 128). Aquí se advierte una influencia rousseauiana, que también se observa en el sentido que da a la felicidad un objetivo político. Para Kant el estado pactado no es el ambiente de "*bien de los ciudadanos y su felicidad*", por cuanto ésta suela ser vivida "*mucho más dulce y más deseable en el estado natural, o aún más bajo un régimen despótico*" (Kant 1974: XLIX, 132).

En el ámbito exterior, y a diferencia de Hobbes en su formulación de un Leviatán internacional, Kant plantea la necesidad del contrato entre Estados para proscribir la guerra y, mediante esta forma y como principio moral, asegurar la vida y los derechos de las personas al interior de cada nación. Ese contrato no lleva a la constitución de un Estado mundial coactivo, sino a la creación de una estructura confederal de pueblos que proscriben la guerra, como deber jurídico.

---

<sup>6</sup> Esta obra de Kant está dividida en secciones numeradas en cifras romanas, las que se indican después de los dos puntos, seguidas por el número de la página de la edición utilizada.

En esta analogía entre lo nacional, de hombres libres, y lo internacional, de estados soberanos, Kant marca las similitudes y diferencias:

*Puesto que el estado natural de los pueblos, como el de los hombres en particular, debe abandonarse para entrar en un estado legal, antes que eso suceda, todo derecho de los pueblos, todo Mío y Tuyo exterior de los Estados, que por la guerra puede adquirirse o conservarse, es únicamente **provisional**; no puede tener valor **perentorio**, ni convertirse en un verdadero **estado de paz** más que en la **unión universal de las ciudades** (análogamente a los medios que un pueblo emplea para llegar a ser un Estado). Pero como una extensión demasiado grande de la ciudad de pueblos en la superficie del globo haría imposible su gobierno y por lo tanto la protección de cada miembro de esta ciudad universal, puesto que se encontrarían muy diseminados, muy lejos uno de otros, no se forman más que corporaciones parciales, lo cual ocasiona un nuevo estado de guerra. Así, una **paz perpetua** (último fin de todo derecho de gentes) es sin duda una idea impracticable. (...)*

*Esta **alianza** de algunos **Estados**, para conservar la paz, puede llamarse el **congreso permanente**, en el que todo Estado próximo puede libremente ingresar; (...)*

*Pero en un **congreso** de varios Estados no se trata más que de una unión arbitraria, **disoluble** en todo tiempo, y no de una unión (...) fundada en una constitución pública, y por consiguiente **indisoluble**. Sólo de esta manera puede hacerse realizable la Idea de la fundación de un derecho de gentes, en cuyo nombre se decidieran los intereses internacionales a la manera civil, es decir, en forma de proceso, y no de una manera bárbara (como los salvajes) (Kant 1974, LXV: 167. Subrayados en el original).*

Hay entonces una formulación de un doble contrato; no en el sentido de Puffendorf, de asociación uno y de sumisión el siguiente, sino en la perspectiva de que el derecho de gentes, constituido en una suerte de derecho cosmopolita prescriba la guerra y consolide los derechos a la vida y la seguridad de las

personas. Es decir, un pacto coactivo primero y otro asociativo a nivel internacional; pero éste garantizado moralmente por los partícipes, con cláusulas que establecen: la invalidez del tratado de paz que se reserve el derecho a la guerra, la adquisición de un Estado independiente, la proscripción de los ejércitos permanentes, la deuda pública en asuntos de política exterior, más la invalidación de la intervención por la fuerza y la apuesta a favor de la confianza mutua. (Kant 2002).

La preocupación kantiana es el estado de guerra, identificado, en el ámbito internacional, como un estado prejurídico, de naturaleza, al estilo de Hobbes; pero también como la situación entre Estados soberanos que no han pactado la convivencia. Su hipotético estado de naturaleza funda su confianza racional en el derecho: “(...) *la idea racional a priori de semejante estado (no jurídico) implica la de la falta de seguridad contra la violencia antes de haberse reunido en pueblos, los pueblos en Estado y los Estados en una gran nación, es decir, antes de haberse constituido en un estado puramente jurídico*” (Kant 1974, XLIV: 126). Todo ello, sustentado en una concepción clara sobre la pureza del Estado republicano que alienta al derecho de gentes fundante de una federación de Estados libres.

Obviamente, su planteamiento rebasa la visión maniquea de los pensadores que defendían el modelo westfaliano y la voluntad absoluta del soberano. El derecho cosmopolita, de esta forma, trasciende las pretensiones nacionales y estatales para extenderse a toda la “comunidad universal”. Es un derecho y un deber que debe aceptarse para tolerar al otro y coexistir pacíficamente (Held 1997: 272).

Esta posición ética a favor de la paz y el derecho internacional fue adversada por Hegel, el ideólogo del conservadurismo prusiano. En su formulación se

consagra ideológicamente el Estado absolutista y soberano, y se anula cualquier posibilidad de derecho internacional.

## **8. Hegel, filósofo de la Santa Alianza**

La caída del imperio napoleónico fue asumida hábilmente, por los "restauracionistas" como la derrota de la Revolución Francesa y no faltaron estrategias e ideólogos que sobre este postulado, pretendieron no solo la repartición del mapa europeo, sino la recomposición del Antiguo Régimen y la eliminación de los principios ideológicos ilustrados. La palabra en boga fue "Restauración"; es decir, el retorno al antiguo estado de cosas. Fue para cumplir con esa tarea que fue convocado el Congreso de Viena, en el cual participaron las potencias vencedoras contra Napoleón: Rusia, Austria, Prusia, con delegados de Francia e Inglaterra. No había un interés integrador del continente, sino un nuevo reparto de un botín de guerra: Holanda y Bélgica fueron unidos a los Países Bajos hasta 1830, Italia fue dividida en un gran número de Estados, Lombardía y el Véneto fueron adjudicados a Austria, potencia que dominaba toda la península. Los 300 Estados que existían en Alemania, otra nación pulverizada, se redujeron a 38 y formaron una Confederación bajo el dominio de Austria. Prusia obtuvo ventajas territoriales en el norte de Alemania y Rusia recibió Finlandia, Besarabia y el ducado de Varsovia. Por su parte Inglaterra conservó las posesiones extraterritoriales como la Isla de Malta, la Guayana, Trinidad y el Cabo en África.

Aquella Santa Alianza, fundada en 1815, referente obligado en la lucha por la emancipación de América latina, tuvo como objetivo mantener una política con fundamento evangélico y apoyo de los reyes; sus ideas eran conservadoras en contra de la democracia y la soberanía del pueblo, consideradas una amenaza

para la sociedad. De ahí que obstruyeran las luchas por implantar constituciones liberales en favor de la unidad nacional. En España, Fernando VII anuló la Constitución de Cádiz y disolvió las cortes que habían luchado contra la intervención francesa, lo que repercutió en América con sublevaciones emancipatorias.

En el ámbito ideológico fueron notorias las plataformas que combatieron los ilustrados del siglo XVIII y que se reinstauran como ideología oficial: a la noción ilustrada de progreso se opuso la de tradición; a la de tolerancia, la supremacía de la autoridad; a la razón como principio organizador de la vida, el espiritualismo. Todo fue el resultado de una muy vieja alianza entre el Trono y el Altar. Sin embargo, los arreglos territoriales del Congreso de Viena y la imposición de soberanos "legítimos" sobre distintas nacionalidades y pueblos, causaron el resurgimiento del movimiento nacionalista que, unido al auge del liberalismo, llevó a Europa a una nueva época revolucionaria durante el periodo de 1830 a 1848.

En ese contexto, escribir sobre Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) puede ser un riesgo si no se le toma integralmente: fue el filósofo más influyente del siglo XIX y esa fue su cualidad. Vivió la victoria napoleónica y los ideales de la Revolución Francesa, con lo que comprendió que la universalización del Estado era inminente, en tanto realización de los principios de libertad e igualdad, su dialéctica del amo y del esclavo o el reconocimiento en el otro (Hegel 1966). Sin embargo, se constituyó en el ideólogo del conservadurismo al servicio de Federico Guillermo de Prusia. Mientras escribía en Jena la alambicada e indigerible (Popper 1982: 225) *Fenomenología del Espíritu* de 1806 (Hegel 1966) presencié la invasión napoleónica que marcó muy particularmente su filosofía de la historia, del Estado y del derecho. La



Revolución Francesa fue la conquista de la humanidad, en este caso, la europea, de los derechos humanos fundamentales, de la creación de la institucionalidad política del Estado-nación y la destrucción de las instituciones medievales: la instauración del capitalismo como modelo económico; de su ideario, el liberalismo, de la subjetividad como el espacio personal privado de la creatividad y la libertad, de una ética del ser humano que lo define como igual, racional y libre y del contractualismo como comprensión simbólica de la construcción del Estado y de la sociedad. Tuvo sus notables seguidores, como Karl Marx y sus implacables adversarios, como Arturo Schopenhauer (Popper 1982: 221).

El Estado en Hegel tiene muchos contenidos. Es idea ética, el Espíritu ético (FD § 257) <sup>(7)</sup>, lo racional en sí y por sí, unidad sustancial, realización de la libertad concreta (FD § 258), el espíritu que reside en el mundo (FD § 270). En el Estado nacional verá la culminación de la historia de la humanidad y su evidencia; humanidad que culmina con la construcción y consolidación del régimen capitalista que se impone a toda la humanidad en calidad de espíritu absoluto: como seguridad y como mercado. Por tanto, su función fundamental es la legitimación de la sociedad capitalista en cuanto es la culminación del desarrollo humano. No es sólo una institucionalidad, ni un producto histórico; es la consolidación del poder en la sociedad. En este sentido es una necesidad externa a la sociedad, pero también interno a ella en cuanto es la fuerza de su cohesión y, no sólo eso, sino la fuerza directiva, o la idea que le da sentido y dirección: Gramsci, en la primera mitad del siglo XX y en el campo del marxismo pero sin abandonar al filósofo alemán, lo definirá como coerción y consenso.

---

<sup>7</sup> Este es el procedimiento que utilizaré para las citas de la Filosofía del Derecho de Hegel: FD seguido de § y el número del párrafo correspondiente.

Como su fin es el interés general como tal y en ello radican los intereses particulares, el Estado de Hegel se constituye en realidad abstracta y en necesidad para dirimir diferencias; pero también es autosuficiente, pues sabe lo que quiere. Al igual que en Locke, tiene como función preservar y proteger la seguridad de la vida, de la propiedad y del arbitrio de los individuos (FD § 270). En su institucionalización, el Estado se organiza conforme a la Constitución, “*racional en cuanto **discrimina** en sí y **presenta** su actividad según la naturaleza del concepto*” y se fracciona en tres poderes: legislativo, gubernativo y soberano, de modo que cada uno “*es la **totalidad***” (FD § 272. Subrayados en original). El soberano representa el poder de la subjetividad: la monarquía constitucional, una voluntad individual en la que convergen y culminan los demás poderes (FD § 273), pero también en la que se expresan los tres momentos de la totalidad: universalidad, deliberación y decisión final, lo que significa autodeterminación.

El Estado se nos presenta como autónomo y soberano, frente a otros Estados igualmente autónomos y soberanos; es decir, que hacia lo exterior no pierde, sino más bien autoafirma su autonomía. De ahí que el escenario internacional más bien adquiera el carácter de confrontación, una suerte de estado de naturaleza hobbesiano, pues las negociaciones que se entablan entre los Estados y los tratados que se suscriben solo subsisten mientras haya voluntad que los quiera cumplir. En la medida en que asume una visión de Estado que se impone, se distancia radicalmente de la propuesta de *Paz perpetua* del filósofo de Königsberg. Esto lo expresa literalmente:

*Entre los Estados no hay juez, sino árbitros supremos y mediadores y aún éstos sólo accidentalmente, es decir, de acuerdo a (sic) la voluntad particular. La concepción kantiana de una **paz perpetua** por medio de una liga de los Estados, la cual allane toda controversia como poder reconocido por cada Estado, ajuste*

*toda disensión y haga imposible la solución por medio de la guerra; presupone **la unanimidad** de los Estados, lo cual depende de razones y consideraciones morales, religiosas o de otra naturaleza, y, en general, siempre de una voluntad soberana particular, y por ello permanecería tachada de accidentalidad.* (FD § 333; subrayados en el original)

Por su definición y caracterización del Estado, Hegel repudia la visión kantiana de la paz perpetua, por cuanto la defensa de la soberanía estatal no es compatible con derecho internacional alguno. Pero, además, en la medida en que el Estado pueda estar correspondiendo al momento que le otorga el espíritu universal, a saber, que se autoafirma como institucionalidad necesaria para ese momento de la historia universal, ese Estado logra la vocación y el destino de imponerse; se torna en dominante (FD § 347). Aquí Hegel claramente hace una diferenciación de Estados en el escenario internacional: los que viven el momento de su desenvolvimiento como principio natural, a saber, los Estados que están en la culminación de la historia de la humanidad, las potencias, de un lado y del otro, los Estados que han quedado rezagados, que carecen de derecho y no pesan en esa historia, porque han sido dejados al margen de la historia.

Este legado de Hegel a la Modernidad podría resumirse en los siguientes temas: la legitimidad de la dominación del poder monárquico, pues el pueblo sin monarca es una masa informe; su peculiar eurocentrismo y la defensa del derecho de invasión del Estado más avanzado, naturalmente de Europa, hacia los más atrasados, ya sea, para modernizarlos, o como expresión homogeneizadora; como mecanismo de mercado en la lógica económica de los intercambios, o bien, en la seguridad internacional, con sentido westfaliano, que impone la democracia y el estado de derecho. En conclusión, la necesidad de la guerra para imponer esa Modernidad y la imposibilidad de un derecho

internacional. Pero, sobre todo, su concepción teleológica; esa visión del Estado (burgués) como el último estadio o el fin del camino de la humanidad occidental hacia su plena realización: el fin de la historia.

Recapitulando, en el siglo XIX, en un escenario de guerras que no terminan, los estados europeos asumen en todas sus variantes la riqueza conceptual aportada por la Filosofía Política y Jurídica precedente en torno al Estado, la soberanía y la guerra. El Estado soberano moderno en su expresión westfaliana se constituye en la moda, y desde esa perspectiva, se impone en el escenario mundial, incluso en América. Pero también, la filosofía sobre lo humano gana sus batallas en la consolidación de un pensamiento sobre los derechos fundamentales, civiles, en esta primera etapa, que heredan las tradiciones contractuales y que dan legitimidad al Estado, como producto y expresión de la confrontación de intereses sociales. Dentro de este contractualismo, el planteamiento por la paz perpetua formula la hipótesis del derecho cosmopolita y la posibilidad de que los Estados construyan instituciones supranacionales que reivindicquen el derecho a la vida y la seguridad del ser humano. Sin embargo, esta idealización de la realidad es confrontada por el pensamiento hegeliano que, en política y derecho se expresa en el realismo de las relaciones internacionales y en un universalismo que se impone, como ideología de legitimación de los poderes hegemónicos <sup>(8)</sup> en el escenario mundial. Así, el pensamiento político de Hegel se asume como el contenido filosófico de la ideología política y jurídica oficial contemporánea, a saber, de los círculos de poder mundial, que se imponen a los que, para Hegel, ya no tienen lugar, o han quedado al margen, de la historia de la humanidad.

---

<sup>8</sup> Con los términos "hegemón" y "hegemónicos" hago referencia al Estado que impone su supremacía a un grupo de Estados y que hace valer su autoridad política, para defender y expandir sus intereses y prioridades, por encima de los intereses y prioridades de los otros, en el escenario internacional.

## CAPÍTULO 2

### El Estado: universalidad y particularidades

*(...) estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la **violencia física legítima**.*

*Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el estado lo permite. El estado es la única fuente del "derecho" a la violencia.*

**Max Weber.**

*La política como vocación*

El capitalismo se consolidó gracias al Estado, en tanto voluntad soberana de la nación, realidad universal y encarnación del espíritu absoluto. En su universalidad de Estado capitalista, no podía ignorarse, para el análisis, las diferencias en sus procesos constitutivos, condiciones geográficas e histórico-culturales y la particularidad de las contradicciones de clase que lo hacen posible; esto dio como resultado un escenario internacional escindido entre las naciones con Estados que se presumen a sí mismos como los sujetos de la historia, siguiendo el aserto hegeliano y otros, ubicados, por estos Estados poderosos, al margen de esa historia. No obstante, como singularidades y expresión de sus procesos particulares, también las naciones ubicadas en la periferia han reclamado, para sí, el derecho de ser sujetos y la salvaguardia del derecho de gentes que le permite esa diferenciación.

En este capítulo se describe el contexto de la globalización y el papel del Estado capitalista con la pretensión de aclarar su realidad actual y valorar sus especificidades; mi intención es subrayar la calidad de actor, de "*policy-maker*", del Estado en un escenario internacional marcado por ideologías que orientan las políticas públicas hacia el fortalecimiento del mercado. Pero a su vez, intento abordar un mosaico temático que impacta el análisis de la supranacionalidad y que, a su vez, permite discriminar y relevar el papel de los órganos y las normas supranacionales en un mundo plenamente interdependiente. Así entonces, después de definir al Estado capitalista (§ 9) enfrente el concepto múltiple del estado de derecho (§ 10), cuya formalización en los Estados particulares se torna, a su vez, en limitante del concepto clásico de soberanía (§ 11). Me interesa poner en evidencia cómo la globalización, que es un escenario en el que se mueven fuerzas económicas y políticas con discursos de contenido hegemónico, también intercomunica movimientos de resistencia y discursos antagónicos (§ 12), con no pocos incidentes en la vida nacional que retratan una realidad estatal declinante y crepuscular (§ 13). Esta realidad estatal en la globalización es la condición de posibilidad de acción de ese Estado que vive una soberanía porosa, pero que, como salvaguardia, construye supranacionalidades.

## **9. El Estado del capitalismo**

El mercado es el espacio natural de realización del capitalismo; a saber, de los intercambios de bienes múltiples, mercancías, servicios, intangibles y fuerza laboral: es "*la escena en que se desarrolla el proceso de cambio*" (Marx 1976: I, 65). Mientras tanto, el Estado es la otra parte consustancial, ineludible e imprescindible de ese sistema, aunque se le mire como obstáculo, entre los liberales y neoclásicos ortodoxos; no así entre los ideólogos de las teorías

desarrollistas y modernizadoras que tuvieron realce en América Latina durante la segunda posguerra del siglo XX (Hidalgo Capitán 1998: 63-92, y Prebisch 1981). El Estado se impone con su propia racionalidad y como necesidad de convivencia jurídica: como un dato, una institución y un actor con supremacía, inviolabilidad, autoridad y soberanía, ante el cual se tienen derechos y obligaciones que, en el sistema capitalista, se imbrican sustancialmente con la idea democrática y el estado de derecho; a su vez, por esa cualidad de persona con la que actúa en el escenario internacional se le demanda responsabilidad por sus actos soberanos. El debate intelectual en torno al Estado capitalista ha involucrado a pensadores de distintas procedencias ideológicas. Son de interés para el objeto de esta investigación, las tradiciones marxistas y el pensamiento weberiano.

El debate dentro del marxismo ha sido rico e inspirador. Para Karl Marx (1818-1883), el Estado es el resultado de luchas sociales que culminan con la dominación de una clase sobre otras, lo que se resuelve en la forma de estado de derecho. Existe para la defensa de los intereses de las clases económicamente poderosas, aunque se muestre como expresión de la sociedad en general. No es mero instrumento de clase, si bien así se describe en el *Manifiesto Comunista* (Marx y Engels 1973: I, 113) y no se le puede reducir a una pura descripción estructural, como se muestra en la metafórica pirámide de la base y la superestructura del *Prólogo a la Crítica de la Economía Política de 1857* (Marx y Engels 1973: I, 516 y s.). Es innegable que tiene un contenido político-ideológico que le permite autoidentificarse con el interés común, como queda explicado en la *Ideología Alemana* (Marx y Engels 1973: I, 31, 32 y 78).

La riqueza de la propuesta teórico-política del marxismo desencadenó el debate intelectual y la búsqueda de respuestas a preguntas surgidas del análisis, en al

menos tres tradiciones bastante definidas. La visión instrumentalista del politólogo inglés Ralph Miliband (Miliband 1983) pretendía responder a la pregunta: ¿por qué sirve el Estado a los intereses de la clase capitalista? La tradición estructuralista de Nikos Poulantzas quiso dar respuesta al interrogante: ¿cómo sirve el Estado a los intereses del capitalismo? Sin embargo, hay que destacar la acuciosa respuesta a ¿qué es el Estado?, hurgada por los pensadores que se identificaron con la tradición de Antonio Gramsci y por los de la Escuela alemana de Frankfurt. Gramsci, en particular y siguiendo a Hegel, había destacado las funciones ideológicas del Estado en los procesos de dominación social y su identificación con el interés común.

Como una labor apologética del capitalismo, Max Weber (1864-1920) intenta dar respuesta a cuestionamientos similares, por lo que su contribución enriquece el debate. Su idea es que el Estado es consustancial al sistema capitalista, una construcción racional con vida, ideología y objetivos propios, expresados mediante normas, leyes, decretos y reglamentos, con los cuales, el aparato burocrático cumple con las funciones que el sistema le encomienda. *"(...) es una 'empresa' con tanta propiedad como una fábrica (...) su rasgo histórico específico"* (Weber 1984: I, 76). Es una estructura diferente y relativamente autónoma de la sociedad y los individuos, con soberanía y el monopolio territorial del uso legítimo de la violencia organizada (Weber 1977: I, 43-4). Es un actor organizacional ontológicamente independiente de la sociedad, con calidad de cuerpo ideológico particular, cuyo núcleo organizativo es su aparato racional constituido por cuatro elementos: un sistema de control, centralizado y estable; un poder militar permanente y centralizado; el monopolio en la creación del derecho, y el empleo de la fuerza y la organización administrativa burocrática, en calidad de dominación de funcionarios especializados (Habermas 1999b: 215). Weber introduce en las ciencias sociales



el uso de los conceptos de racionalidad y racionalización para el análisis político de la superestructura jurídica que conforma el estado de derecho.

A pesar del énfasis universalista de las definiciones formuladas en la Teoría del Estado, hay esfuerzos muy disímiles por rescatar el carácter nacional de esta institución, lo que le da legitimidad a su autoridad con respecto a la sociedad que lo constituye y hacia fuera: en algunos casos se sobredimensiona la calidad instrumental, en otros su rasgo estructural, pero no se niega su calidad de actor destacado en la vida económica. El estadounidense James O'Connors centró su atención en el Estado de su país, en el peso de las corporaciones privadas y en la determinación de sus gastos fiscales (O'Connors 1974: 19). Milliband, Baran y Sweezy y, de alguna forma, Wright Mills enfatizaron la particular situación instrumentalista del Estado en el capitalismo avanzado. Poulantzas y los estructuralistas señalaron su condición de sistema imbricado con las diferentes estructuras socioeconómicas. Empero fue Gramsci quien advirtió lo particular en la construcción de esta institucionalidad política, resistiéndose a percibirla en su vacua generalidad:

*En Oriente el Estado lo era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa; en Occidente, en cambio, había una correlación eficaz entre el Estado y la sociedad civil, y en el temblor del Estado podía de todos modos verse enseguida una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado era sólo una trinchería avanzada, detrás de la cual se encontraba una robusta cadena de fortalezas y fortines; con diferencias entre los Estados, naturalmente, pero eso era precisamente lo que requería un cuidadoso reconocimiento de carácter nacional. (Gramsci 1981: 284).*

Esa singularidad impone el diagnóstico de la sociedad civil. El Estado no es sólo el dato formal institucional, sino un resultado de su proceso histórico constitutivo mediante el cual las fuerzas sociales antagónicas le impregnan su

diversidad de intereses, su posicionamiento sincrónico, su situación de coyuntura, con sus fortalezas o debilidades; a saber, su realidad histórica concreta (§ 2). Es el reconocimiento de su carácter nacional, que legitima su condición de actor internacional soberano, como también relativamente autónomo de la sociedad pero no ontológicamente independiente. Su fortaleza o efectividad o, a la inversa, su debilidad en la dirección o en la coerción, es variable; esto depende de su momento fundacional y se constituye en un elemento destacable en el análisis y en la comparación de un Estado con otros. De la misma manera, tampoco es válido para el análisis dar valoraciones dicotómicas conducentes a calificar en positivo la parte de la sociedad civil y en negativo el Estado, como es usual en algunas retóricas políticas. La sociedad civil, como lo advertía Zavaleta, no es por antonomasia democrática, como tampoco la formalidad institucional es por naturaleza autoritaria (Zavaleta 1982). Una sociedad civil, como enseñaba el maestro boliviano, podría demandar posiciones autoritarias e incluso albergar idearios señoriales que alimenten la violación de los derechos humanos, si las fuerzas que logran la hegemonía en su interior tienen, en su interés, ese tipo de prioridades y mediante esos discursos enfrentan al Estado. Un Estado, a *contrario sensu*, podría impulsar políticas de profundización democrática incluso en contra de su propia sociedad civil, cuando en esa institucionalidad estatal se hubieran atrincherado sectores sociales con interés en la profundización democrática, como ha sucedido, particularmente cuando la conducción ideológica de aquella sociedad civil está al servicio de proyectos fundamentalistas.

El Estado es universal, pero su contenido social e histórico le otorgan autenticidad y diversidad, las cuales se expresan en su vida cotidiana; es como un organismo que se construye perennemente, sobre la base del esfuerzo y el resultado de acuerdos y pactos entre grupos y fracciones sociales que enfrentan sus contradictorios y divergentes intereses, sueños y prioridades. En esa

constitución se destacan los rasgos con los que se identifica y diferencia en el concierto internacional de Estados soberanos. Al ser, el Estado el espacio en que se dirimen esas contradicciones y divergencias, el sistema requiere de salvaguardias jurídicas que garanticen la estabilidad y los derechos de los sujetos que en el mismo participan.

## **10. Estado (social, democrático y constitucional) de derecho**

Existe una relación de conceptos y hasta una ambigüedad acompañada de diversos adjetivos para distintos gustos: hay *estado constitucional de derecho*, en tanto se sustenta en la formalidad de la estructura jurídica constitucional; hay *estado democrático de derecho*, como resultado de la fuerza social impuesta por el proceso revolucionario que le dio origen, y también se habla de *estado social de derecho* para señalar el papel distributivo del estado de bienestar. Es, en cualquier caso, “ese conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos de forma cierta, general y abstracta para la tutela de los derechos de libertad de los ciudadanos” (Ferrajoli 1999: 16). Es un régimen de respeto formal y hasta puritano a lo establecido, ideado y construido con lógica rígida en el plano interno y con validez y legitimidad: una estructura jerarquizada de normas, leyes y rituales que tienen en el techo la Constitución, en calidad de expresión de la voluntad soberana del pueblo, como en Hegel y Heller (1982). En todo caso, garantiza la unidad estatal, sobre todo si se considera que ese Estado es resultado de pactos de intereses sumamente contradictorios (§ 9). Esa unidad se muestra como una suerte de círculo vicioso: una dominación legal-racional que garantiza en el plano ideológico alguna seguridad jurídica, no sólo a los ciudadanos, sino hacia los grupos que en algún momento ganaron la hegemonía que les permitió legitimar jurídicamente sus intereses. A su vez, “permite a los destinatarios del derecho calcular las

*consecuencias de su propio comportamiento y el del prójimo"* (Habermas 2001: 211).

Por tanto, el estado de derecho es la consolidación de una ilusión positivista de que hay algo en la ley que deba ser cumplido, por lo que la ley en sí y por sí expresa. Es una mitología que se muestra como estructura formal compleja y artificiosa, en tanto exhibe y se autolegitima en su positivismo jurídico y en su sujeción al derecho; es un rasgo específico del llamado estado constitucional de derecho "*en el que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo*" (Ferrajoli 1999: 19). Por esa vía, el aparato jurídico constitucional se constituye en la prueba fehaciente de la limitación o aporía (Ferrajoli 1999: 152) de la concepción tradicional de la soberanía, en cuanto *plenitudo potestatis*, como lo desarrollaré seguidamente (§ 11).

Por último, tal estado de derecho es la evidencia de que la ley es garante y guardiana de la soberanía, aunque esta soberanía se muestre con toda su porosidad, pues expresa en su puesta en entredicho, la crisis del propio Estado. No es necesario reiterar cómo las decisiones estatales internas trascienden el espacio territorial nacional o son impactadas por decisiones foráneas, tan soberanas como las emanadas del Estado mismo. Por ende, el estado de derecho ya no solo es un edificio jurídico nacional armónico y de conveniencia nacional, legitimado socialmente, en cuanto es la garantía de acatamiento del derecho independientemente de la hegemonía social o económica coyuntural; es también un *constructo* mundializado de tal forma que la sospecha de su ausencia o desacato llegó a convertirse en la excusa jurídica más flagrante y legitimadora del derecho a la guerra actual. Valgan como ejemplos la retórica justificadora de la guerra en el Golfo Pérsico, el conflicto en los Balcanes que dio

fin al siglo XX y las invasiones a Afganistán e Irak que expresaron el arranque del Tercer Milenio. En estos eventos bélicos, el trasfondo de legitimación de las acciones militares fue la necesidad de construcción o de defensa de un estado de derecho.

En este sentido, ese concepto se ha impuesto a nivel global, como mecanismo de respaldo ideológico de defensa de los derechos humanos, asumidos también como valores universales. En la bondad de ese cometido se ha ocultado la violencia con la que se impone la dinámica del mercado global, no solo a la institucionalidad misma del Estado, sino a las tradiciones y lealtades nacionales, cuya defensa y respeto también suelen formar parte de los derechos fundamentales.

El Tercer milenio se inició con la evidencia de la imposición de los universales que han acompañado el espíritu de la época: mercado y seguridad jurídica para el intercambio. Esto, a su vez, ha enfrentado los particularismos y regionalismos, como la otra parte consustantiva y contradictoria de esa misma universalidad. Esa imposición de valores, en cuanto universales e indiscutibles, conlleva, en sus intenciones, el interés en interferir en los procesos de autodeterminación y en la soberanía estatal.

## **11. La (invasible y porosa) soberanía**

La soberanía, como concepto de la modernidad, está intrínsecamente vinculada al concepto de Estado y su unidad: soberanos son el Príncipe de Maquiavelo, el Leviatán de Hobbes y la "voluntad general" de Rousseau. En Hegel representa el poder de la subjetividad, aquella *"voluntad individual en la que convergen y*

*culminan los demás poderes"* (Hegel, FD § 273). De ahí que en Filosofía Jurídica se señale que la soberanía es la capacidad de imponer la norma que anula, por jerarquía, cualquier otra y, a su vez, es la forma en que el Estado se exhibe a nivel externo: soberanía y Estado son sinónimos (Ferrajoli 1999: 126). El Estado soberano no tiene otro poder que lo alterne ni otra norma que lo deslegitime, según la definición de Jean Bodin:

*El primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular (...)*

*Bajo este mismo poder de dar y anular la ley, están comprendidos todos los demás derechos y atributos de la soberanía de modo que, hablando en propiedad, puede decirse que sólo existe este atributo de la soberanía. Todos los demás derechos están comprendidos en él: declarar la guerra o hacer la paz, conocer en última instancia de los juicios de todos los magistrados, instituir y destituir los oficiales más importantes, gravar o eximir a los súbditos con cargas y subsidios, otorgar gracias y dispensas contra el rigor de las leyes, elevar o disminuir la ley, valor o tasa de las monedas, hacer jurar a los súbditos y hombres ligios <sup>(9)</sup> sin excepción fidelidad a quien deben juramento. Todos éstos son los verdaderos atributos de la soberanía, y están comprendidos bajo el poder de dar la ley a todos en general y a cada uno en particular, siempre que dicho poder se reciba sólo de Dios. No es soberano el príncipe o duque cuyo poder de dar leyes a todos sus súbditos en general y a cada uno en particular lo ha recibido de alguien superior o igual a él; quien tiene un asociado tiene un dueño, con mayor razón, si sólo ha recibido ese poder en calidad de vicario lugarteniente o regente. (Bodino 1966: I, VIII, 168 - 170).*

---

<sup>9</sup> Se dice "ligio" del feudo en que el feudatario no podía reconocer como señor a otro. Con ello Bodino señala la obligación de fidelidad del súbdito a su señor.

Esta atribución, "*plenitudo potestatis*" (plenitud del poder) significa, en el ámbito del derecho, la capacidad de positivizar la norma jurídica fundamental y transformarla en normas jurídicas de la comunidad (Heller 1982: 135), mediante la legitimidad del Estado que se constituye en soberano (Heller 1982: 214). Esto es, que tiene el poder de darse su propia legislación e imponerla, legítimamente, a los súbditos, a los individuos de las comunidades ubicadas en su territorio, en la nación. En este sentido, la soberanía es la potestad jurídica que se concreta en un espacio geográfico determinado y que actúa en esa arena en calidad de persona. Así es comprendida dentro del orden de Westfalia.

Sin embargo aquel orden internacional de Estados nacionales poderosos militar, económica y políticamente, quedó obsoleto a partir de las guerras mundiales del siglo XX. Con la globalización aquella unidad estatal y soberana que defendieron Maquiavelo y Bodin exhibió su realidad gelatinosa de la soberanía, en su concepción clásica, en las negociaciones multilaterales y en el empuje global de la lógica del mercado (Barbara 1999: 101). Como lo describe Ferrajoli:

*La soberanía, que había quedado vacía de contenido hasta disolverse en su dimensión interna con el desarrollo del estado constitucional de derecho, decae también en su dimensión externa en presencia de un sistema de normas internacionales que pueden ser caracterizadas como **ius cogens**, es decir, como derecho inmediatamente vinculante para los estados miembros. En el nuevo ordenamiento pasan a ser sujetos de derecho internacional no sólo los Estados, sino también los individuos y los pueblos (Ferrajoli 1999: 145).*

De esa forma, en la antinomia entre soberanía y derecho, se apuesta a favor del derecho internacional; esto limita más aún la soberanía estatal y la exhibe con toda su porosidad. No pueden obviarse, para la periferia, las imposiciones múltiples y diversas de comercio y negocios, en calidad de fantasmas de la

globalización, que vienen con su propia retórica y metodología y que ponen en evidencia la tendencia crepuscular del Estado nacional (§ 13).

## **12. Globalización y exportación de universales**

La globalización es el concepto que expresa la realidad presente del capitalismo, tanto en extensión como en intensidad: no es sólo el espacio ampliado para la circulación de bienes mercantiles, servicios e inversiones en todos los rincones de la tierra, sino la conversión en mercancía de todo producto de la actividad humana. De hecho el Estado mismo tampoco es una isla, pues su espacio geográfico no es mercado suficiente para la realización del capitalismo, lo que ha ido ampliándose al mercado global, donde circulan bienes culturales, información y conocimientos, todo ello gracias a las innovaciones tecnológicas (Guerra Borges 2002: 35 y 36). La globalización impone un estilo de organización de las empresas, una dinámica mundial de redes y relaciones transnacionales que ha repercutido en una universalización de valores y en la hegemonía de la cultura occidental, incluso particularmente estadounidense, en las prácticas consumistas. Algunos autores describen la globalización como el final de tres etapas diferentes, pero sucesivas, del mismo fenómeno de universalización del capitalismo: las otras son la internacionalización y la mundialización (Ulate Chacón 2004, libro: 16 -18). Empero, no faltan quienes utilizan esos tres conceptos como sinónimos. Lo que está claro es que la globalización pone en evidencia el impacto de la actividad económica de las grandes empresas transnacionales en la vida cultural, jurídica y política de la humanidad; de su incidencia en la conducta humana cotidiana y en la práctica política de los Estados nacionales que, por su influjo, se tornan crepusculares (§ 12). En la dicotomía entre Estado y mercado, ha sido la razón del mercado y la hegemonía del sector financiero la que se ha impuesto, a tal punto que la



soberanía tradicional, con el contenido que le dieran Bodin, Hobbes, Rousseau y Hegel, perdió sentido. Por esa vía, escribió Held, *“una decisión de aumentar las tasas de interés, (...) es a menudo considerada una decisión 'nacional', aunque muy bien puede estimular significativos cambios económicos en otros países (...); autorizar la tala de bosques puede desequilibrar el sistema ecológico”* allende las fronteras. De igual forma, construir una planta nuclear, o tomar una decisión de reducir la ayuda alimentaria ya no son simplemente decisiones nacionales (Held 1997: 38). La determinación financiera, que intercambia en los negocios bursátiles papeles e intangibles, ha desplazado a nivel global la riqueza, y también la ha concentrado. Ha democratizado la incertidumbre en la medida que los seres humanos van perdiendo la capacidad de control sobre los órganos de poder y la posibilidad de decisión o escogencia de las autoridades que tienen ese poder. Queda como imagen de terror el hecho de que en la bolsa de Nueva York se tome una decisión con mayor fuerza vinculante que la que podría pactarse en la misma isla de Maniatan, en el edificio de las Naciones Unidas.

Con esta globalización quedaron entrecruzadas las sociedades, las culturas y las comunicaciones mundiales por medio de la tecnología digital que posibilitó un mundo más cercano, sin fronteras, como una “aldea global” <sup>(10)</sup>. Si bien intercomunicó eficientemente a toda la especie humana, no la homogeneizó: esta no fue, en momento alguno, su pretensión. Al contrario, las diferencias sustantivas de concentración de la riqueza llegaron a ser funcionales a la desigual distribución de los beneficios del desarrollo a nivel mundial. Por esa vía, esta globalización más bien profundizó la división del mundo entre Estados industriales, avanzados, desarrollados o “centros”, y Estados subdesarrollados,

---

<sup>10</sup> Se debe este concepto a Marshall McLuhan, y es retomado por diversos autores en su análisis de la globalización; por ejemplo Ianni 1996: 94 y ss, y Chomsky y Dieterich, 2000.

atrasados, pobres, dependientes, "periferias" (Sunkel y Paz 1976: 34) (§ 26). También, por ese mismo camino, los valores de la libertad (naturalmente de empresa), la igualdad (obviamente de trato en la contratación), los derechos de las personas (sobre todo asumidas como sujetos de mercado para comprar y vender), adquirieron tal universalidad que, incluso las especificidades y las particularidades nacionales socioculturales llegaron a tornarse tolerables dentro de esa lógica de los intercambios. En esta dialéctica, la gran empresa transnacional entrelazó sus negocios no solo con la creación de mercancías, sino también con la producción de ideología.

La globalización, por tanto, no se vive sólo en el ámbito financiero, sino en el mundo de la política y la cultura. Implica la exportación y aceptación de valores, conductas y modelos de organización social y política: la democracia formal y el estado de derecho (§ 10), el libre comercio y la libertad de empresa. Pero también, por su mismo carácter universalizador, ha potenciado la otra cara de la realidad global, como el surgimiento de los movimientos nacionalistas y la expresión política de la multifacética sociedad civil. En ese escenario de contradicciones en un lado de la globalización se encuentra el comando ideológico de los círculos de poder mundial que matizan las relaciones internacionales con el lenguaje del realismo: ahí no se habla de que la práctica democrática funde instituciones políticas, sino de que es la formalidad política electoral la que se impone y legitima el estado de derecho. Por otra parte, la democracia profundiza instituciones políticas pactadas en el debate y en la lucha política comandada por el rescate del nacionalismo y la organización múltiple de la sociedad civil.

Aquella democracia de la formalidad y de la sobreestimación del concepto de la mayoría, una mercancía que se exporta o importa ideológica y políticamente,

toma distancia de la otra expresión democrática, de contenido, que se impone desde algún "demos", con su propio ritual de tradiciones histórico-culturales, intereses y lealtades. En tanto formal, la democracia se exporta o importa gracias al estímulo de los ideólogos de los centros, acompaña la lógica del mercado con su peculiar contenido discursivo del libre comercio defendido por la OMC. Con esa práctica, esa democracia, carente de contenido social e histórico, se exporta y se impone como ritual de repudio a la autonomía ideológica de las naciones y pueblos de las periferias, concebidos, como en Hegel, no formando ya parte de la historia universal <sup>(11)</sup>. Esa formalidad democrática exportada, deja pendiente el respeto a la participación social, la tolerancia por la diferencia y la aceptación de la autenticidad de la institucionalidad que se construye y, en derecho internacional, el principio de no intervención. Por ende, esa formalidad violenta la soberanía de quienes pretendan construir una estatalidad democrática y nacional: en clave universal llena de contenidos particulares con los que se expresa, a lo Gramsci, el discurso de la sociedad civil que la hace posible (§ 9).

El ímpetu por el rescate de lo nacional tiene diversas y contradictorias aristas según el espacio social y político desde el cual se reclame. Consolidado el Estado en Europa como "*organización del poder secular de la nación*", según Weber (Schulze 1997:166), el nacionalismo fue útil para sustentar ideológicamente las posiciones más retardatarias de la sociedad y para repudiar poblaciones, etnias y culturas religiosas consideradas extrañas; encarnaba,

---

<sup>11</sup> Un buen ejemplo fue el debate sobre la vida democrática de América Latina, en el seno del XXXV periodo ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, de junio del 2005 (OEA 2005). Allí los más conservadores defendieron el monitoreo de los procesos democratizadores ex ante, lo que fue rechazado y calificado como una política intervencionista que violentaba el principio de no intervención en los asuntos internos de los países miembros, por quienes representaban las posiciones de defensa de alguna trinchera soberana.

como en Hegel, el espíritu de la época. Por su parte, en la periferia mundial, el nacionalismo fue la bandera de vanguardia contra la dominación imperial y colonialista (§ 22) por su priorización en la construcción de un Estado que le diera voz y sentido político a la comunidad autóctona; o sea, que la ubicara en la historia:

*El nacionalismo, tal como se desarrolló en Europa desde fines del siglo XVIII, es una forma específicamente moderna de identidad colectiva. Tras la ruptura con el **Ancien Régime**, y con la disolución de las órdenes tradicionales de las primeras sociedades burguesas, los individuos se emancipan en el marco de libertades ciudadanas abstractas. La masa de los individuos así liberados se torna móvil, no sólo políticamente como ciudadanos, sino económicamente como fuerza de trabajo, militarmente como obligados al servicio militar y también, culturalmente como sujetos a una educación escolar obligatoria; que aprenden a leer y a escribir y se ven arrastrados así por el remolino de la comunicación y cultura de masas. En esta situación es el nacionalismo el que viene a satisfacer la necesidad de nuevas identificaciones (Habermas 1998: 89).*

El actual nacionalismo dista de las formas antiguas de identidad, en primer término por su carácter profano, independiente de la iglesia o la religión que permite que impacte casi igual a todas las capas de la población. En segundo lugar, porque hace coincidir la herencia cultural común con la forma de organización que representa el Estado, en particular, del estado nacional democrático emanado de la Revolución Francesa. En último término, la conciencia nacional expresa la tensión entre las orientaciones universalistas del valor del estado de derecho y la democracia, como lemas globalizadores del sistema capitalista y el particularismo de la nación cuyo "rostro jánico (...) se abre hacia el interior y se cierra hacia el exterior", en lo que "se muestra ya en el ambivalente significado del concepto de libertad" (Habermas 1999a:110).

De esa forma, la particular autoafirmación nacionalista de contenido fundamentalista, sea religioso, racial o simplemente con valores culturales sobredimensionados, es una fuerza de rescate ideológico de la soberanía intervenida, que exhibe señales de intolerancia al subrayar instituciones culturales autóctonas. Ello enmascara o invisibiliza intereses particulares y grupales, e incluso, de empresarios poderosos en el ámbito mundial (Przeworski et al. 1998: 95-96), pero a su vez, en la medida en que el mercado se expande a nivel global, conlleva los rituales democráticos y la defensa de los derechos de las personas: lo que se expresa como sociedad civil.

La dinámica de esta sociedad civil está cargada de temas y prioridades; pero también de intereses y vaivenes de la coyuntura: claramente es, en su origen, nacional en la medida que se constituye frente al Estado, aunque el Estado sea, a su vez, su resultado (§ 9), como en Gramsci (1981: 284); en la globalización se torna internacional y asume agendas globales. Por ello, a la sociedad civil no se la puede tomar a la ligera, pues no es un mero producto de exportación, en tanto tiene contenidos inmanentes; tampoco es un dato, pues se muestra, en todo momento variable. Además, su mismo concepto está cargado de ambigüedades. Algunas veces se confunde con la sociedad sin más, o con el estado de naturaleza de los contractualistas (Bobbio 1974). Hegel la fundamentaba en la persona concreta, aunque era claramente el agregado, no solo material de familias, sino de organizaciones productivas en un ámbito muy amplio, por lo que suponía la mediación de la necesidad y su satisfacción en el trabajo individual y en la satisfacción de las necesidades de *todos los demás*, en el mercado. También era en Hegel la realidad de lo universal de la libertad y la defensa de la propiedad mediante *la administración de la justicia*: no sólo se hablaba de la facticidad de la ley, o de su validez, como señalará Habermas (2001: 447), sino de su legitimidad social. Esto desemboca en la prevención contra la accidentalidad que subsiste en los sistemas y en el cuidado de los

intereses particulares en cuanto *cosa común* por medio de la *policía* y la *corporación*. (Hegel, FD § 188). En tal sentido la responsabilidad ideológica pertenece a esta sociedad civil, una "familia universal" con el deber y el derecho de vigilar y tener influencia sobre la educación que permita la dirección (FD § 239), en el sentido gramsciano.

Es el mismo retrato globalizante que asume la sociedad civil aunque el signo suele ser otro. En este contexto globalizado, a esta realidad política no estatal se le asigna la función movilizadora, generadora de pensamiento y cohesionadora de la vida social. Su función ya no es solo expresión de mercado como en Hegel y Marx, sino que "*su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que (junto con la **cultura** y con la **personalidad**) es la sociedad*" (Habermas 2001: 447). Es, en todo caso, ese conjunto complejo de la institucionalidad de lo privado que disputa la hegemonía política con lo estatal. De ahí que a la sociedad civil, ya no como concepto, sino como realidad política, le corresponda la tarea de dar contenido ético al compromiso político, mediante la movilización, reconfiguración de valores democráticos y ampliación de su base ideológica: la llamada "guerra de posiciones" (Gramsci 1981: 421). Aunque no-estatal, la sociedad civil concreta alude al Estado concreto y se construye sobre su espejo. Por ello su dinámica depende, sin menoscabar su autonomía, de lo estatal y en su seno se generan hegemonías y conducciones, lo cual indica que la dirección de procesos políticos es centrífuga a partir de la acción de determinados grupos de interés en relación con, o por oposición a, las hegemonías y los grupos de interés que controlan o participan de la acción estatal. No es una interacción bucólica; al contrario, es una estrecha dependencia y determinación que les permite a ambos actores de la vida política

retroalimentarse y fortalecerse, pero a su vez diferenciarse y asumir la cuota de coerción o de dirección que a cada parte corresponde (Gramsci 1981: 421)

En el mundo globalizado, sus acciones rebasan lo nacional, al igual que el Estado y desata una suerte de cascada de procesos políticos y sociales. Se ha destacado en su lucha frente al autoritarismo, en favor de la paz, la democracia, la justicia y los derechos humanos, como en América Latina, contra las dictaduras militares de derecha y, en Europa Oriental, contra los regímenes del socialismo autoritario (Przeworski et al. 1998: 95-96). Tales procesos abrieron canales de comunicación y solidaridad que permitieron la creación de redes internacionales con forma de sociedad civil mundializada portadora de una agenda múltiple; con un compromiso ético y político que rebasa las fronteras y formalidades estatales; con una responsabilidad en la construcción estatal y en la refundación de proyectos estatales, nacionales, internacionales o supranacionales, de garantía de defensa de los derechos de las personas y de condiciones de sustentabilidad y profundización democrática. La sociedad civil en tanto constructora del Estado, por la universalidad de su agenda y por la proyección de su práctica en el ámbito global es, a su vez, a nivel regional, fundadora de proyectos de supranacionalidad. El mejor ejemplo está en el derecho internacional humanitario y en los esquemas de integración latinoamericanos: su esfuerzo por establecer derechos sociales y laborales y cartas sociales y de respeto democrático.

### **13. Estados crepusculares**

La concepción tradicional del estado unitario y soberano no encaja con la realidad del Estado en la globalización. Desde esta óptica es como si se estuviera extinguiendo. Esa realidad ha ido plasmándose en los discursos

filosóficos. Para los funcionalistas, la lealtad nacional se desplaza hacia los centros de poder supranacional; para los teóricos de la interdependencia compleja (Barbé 1995: 65), el Estado ha perdido su monopolio en el escenario internacional pues comparte su actuación con múltiples y variados sujetos: sociedad civil, empresas, organizaciones intergubernamentales y supranacionales. El poder se ha ido dividiendo y ha quedado disuelta su clásica unidad, por el fortalecimiento de múltiples y variados centros de poder: "*as formas de solução de conflitos nele previsto passam a ser questionados pelas instituições da sociedade civil*", (Ramos Filho 1996: 103). Esta condición crepuscular del Estado también ha estado marcada por la teleología hegeliana y marxista, en la particular dialéctica de mercado y Estado de los economistas clásicos y en el discurso neoliberal. Habermas lo señala de manera lapidaria:

*Hegel consideraba que toda forma histórica estaba condenada al ocaso en el mismo momento en que llegaba a su madurez. No es necesario hacer propia su filosofía de la historia para reconocer que el camino triunfal del Estado nacional tiene un reverso irónico. El Estado nacional representaba en su época una convincente respuesta al desafío histórico consistente en encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social de la modernidad temprana que habían entrado en decadencia. Hoy nos hallamos ante un desafío similar. La globalización del tráfico económico y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, y, sobre todo, de los riesgos tanto ecológicos como militares, nos confronta con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco de un Estado nacional o por las vías habituales hasta ahora de los acuerdos entre Estados soberanos. Si no cambia todo seguirá progresando el vaciamiento de la soberanía concebida en términos propios de los Estados nacionales y se hará necesaria la construcción y ampliación de las competencias políticas de acción a niveles supranacionales, cuyos comienzos ya podemos observar. En Europa, en América del Norte y en Asia se están construyendo formas de organización supraestatales de «regímenes» continentales que podrían*



*proporcionar la necesaria infraestructura a las todavía hoy bastante ineficientes Naciones Unidas* (Habermas 1999a: 83).

No solo muestra esa tendencia a la disolución en lo exterior, sino también hacia adentro, sobre todo en las periferias. Vale rescatar que el Estado, en cuanto construcción institucional soberana, todopoderosa y omnipresente, creó un ambiente ideológico de protección a la sociedad, no sólo desde los sectores económicamente poderosos, sino incluso, en las trincheras de los sectores marginales: el estado de bienestar no sólo fue una expresión democrática del Estado, en tanto estado social de derecho, sino una forma de autoreproducción del sistema capitalista. De ahí que sus rasgos, forma y estilo, se encontraran también en el Estado burocrático autoritario de la periferia, aunque ello parezca contradictorio: se caracteriza por su lógica proteccionista e interventora en el mercado, el tamaño de su planilla, no sólo marcada por los aparatos de seguridad y su sistema jurídico básico (Ramos Filho 1996: 101). No importa si declarase la exclusión de los grupos contestatarios; aquel Estado, de confesión nacionalista, promovió un ambiente de autolegitimación no sólo jurídica frente a su sociedad.

Sin embargo, ese Estado ya no existe, y ello recompone el entorno de la realidad política interna: crisis de los partidos políticos, tráfico de influencias, choque de lealtades en el ámbito político y cultural; de esta forma, la herencia liberal contractualista que vio en el Estado el garante de los derechos naturales de los individuos y en los partidos políticos la forma de organización natural para la representatividad, fue dejando vacíos que pretendieron ser cubiertos con una múltiple y caótica sociedad civil (Olivera Rivera 1996: 32-33): una democratización que rebasó los espacios del partido político. Notoriamente coadyuvó en esta tarea disolutiva del Estado, el deterioro paulatino de la clase política y la deslegitimación de sus dirigencias promovidas, en los estados

burocrático autoritarios, por la participación o complacencia en la violación de los derechos humanos o en su complicidad en la corrupción, y en los Estados intervencionistas de tradición democrática, por su participación directa en el reparto de los beneficios de poder.

Tales prácticas llevaron a los políticos a formas de enriquecimiento desmedido y los alejó notoriamente de las condiciones económicas del resto de la población. La clase política, de esta forma, compartió los deméritos del Estado y quedó desautorizada para encabezar procesos de democratización. Esto ha permitido que adquieran alguna legitimidad, formas de fundamentalismo con clientelismo electoral, de ideología extremadamente conservadora, como se han manifestado, de manera notoria, en Europa del Este y América latina (Przeworski et al. 1998: 47 y s).

Frente a un Estado que dejó de ser sobreprotector y que fue compelido a su aniquilación y un mercado dinámico y estrujador, el sistema político abrió las válvulas del localismo y la regionalización intranacional para dar salida a demandas parciales de las comunidades territoriales de la nación; por esa vía estimuló, a su vez, la corporativización que buscaba satisfacer a los distintos grupos de interés que lo atrincheraban (Ramos Filho 1996: 97 y s): los ecologistas, las demandas de género y las reivindicaciones a favor de las minorías.

En ese contexto de múltiples acosamientos y de procesos constantes de acorralamiento de la estructura estatal, los portavoces nacionalistas, que se resistían a perder las trincheras del pasado, se proclamaron defensores de lo propio, por autoafirmación frente al vecino, con expresiones de contenido fundamentalista de defensa a ultranza de aquellos valores que se fueron

deteriorando de manera "natural" por la dinámica de la libre circulación de bienes, servicios y de valores culturales múltiples en la globalización. El derecho mismo se tornó pluralizado y caótico, a tal punto que en cualquier escenario geográfico la norma que emana de la autoridad nacional pudo haber sido impuesta en virtud del acuerdo internacional, con compromisos pactados, o porque la misma responde a intereses corporativos que le son extraños (Ferrajoli 1999: 27 y 145). También, porque el mismo ser humano ha traspasado las fronteras de su nación, o de su etnia, obligado por razones políticas, ambientales, de seguridad, o por la pobreza endémica de su país. Ya sea por migraciones voluntarias o forzadas, o bien por la presencia omnipresente de la "aldea global", las personas caen en el extrañamiento y la anomia: no se encuentran a sí mismos, ni en su ambiente jurídico y cultural (Cárcova 1998: 62 y s.). El sujeto se percibe solo y abandonado a su suerte, a la intemperie (como en Buber 1973) y, en su propio país, siente que se les acosa mediante la agresión, real o supuesta, del inmigrante vecino. El discurso nacionalista, con invocación autoritaria y contenidos fundamentalistas, se convierte en la expresión ideológica de las demandas por la restauración del *statu quo* precedente, como en el historicismo de corte platónico, cuando no hay posibilidades políticas reales para tal restauración.

Mientras tanto, también en una trinchera virtualmente conservadora, la presión por la globalización ha sometido a los Estados a negociaciones en torno a un conjunto de criterios orientados a la recomposición de los aparatos estatales nacionales y su estado de derecho. Son claramente procedimientos que ponen en evidencia el sentido que tiene, para la visión conservadora, la soberanía estatal y nacional. Su referente mejor elaborado fue el denominado *Consenso de Washington* (Freitas 1997: 52). Un intelectual sudamericano lo describe así:

*Forjada en el plano teórico a partir de la convergencia de autores como el liberal clásico Friedrich Hayek, el monetarista Milton Friedman, los teóricos de la escuela pública James Buchanan y Mancur Olson, y atemperada con el pragmatismo típico de los economistas que trabajan en grandes organizaciones burocráticas, el "Consenso de Washington" es la opinión compartida por el Departamento del Tesoro, por la Reserva Federal por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, por los ministerios de finanzas de los demás países del Grupo de los Siete y por los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales permanentemente oídos por los organismos multilaterales. (Faría 1996: 36).*

Tales medidas de carácter político-económico sólo pueden ser valoradas en el contexto de un escenario internacional que exporta valores e impone modelos de organización estatal, pero que, gracias al contexto de la globalización, también impacta positivamente en organizaciones sociales y grupos de resistencia a la globalización.

En resumen, la globalización exhibe un mosaico de confrontaciones, tanto en el discurso intelectual como en la realidad histórica. Por un lado es evidente que la acumulación capitalista se realiza en la tensión y distensión entre los centros poderosos y las periferias carenciadas.

Es sabido, a su vez, que el sistema capitalista requiere del Estado, tanto en los centros como en la periferia. No obstante, esto no da mérito para calificar al sistema de estatista, ni tampoco indica que se esté defendiendo un concepto de soberanía y de unidad estatal de la forma como fuera planteado en los pensadores clásicos de la modernidad. Al contrario, el ambiente de la globalización es realmente paradójico pues, en tanto el centro se impone en cuanto Estado poderoso y soberano, irradia hacia su exterior la ideología de la disolución estatal.

En la práctica política de los Estados, en la medida que requieren dirimir confrontaciones de intereses con la multifacética sociedad civil y en cuanto demanda garantías jurídicas de cumplimiento del derecho, se pone en entredicho el tradicional concepto de la soberanía, como inalienable e indivisible: ya no queda espacio para una voluntad soberana ilimitada.

De hecho, la presión antiestatista no es sólo un esfuerzo en la superestructura, como ideología de deslegitimación del aparato de Estado y su soberanía, sino que, además y a su vez, la realidad material presiona en ese mismo sentido, con la pretensión de profundizar una concepción centralista del mercado, como si en los centros se hubiese fortalecido gracias a esa desestatización; o bien, como si no requiriese del Estado para su realización; de tal forma que, cuando el mercado del espacio geográfico de la nación no fue suficiente, se echó mano a la suscripción de acuerdos para su ampliación, con otros Estados nacionales.

Hay, a la vez, una tensión entre el sentido de la universalidad requerida y promovida por el capitalismo como sistema y la irrupción de los particularismos: una, en calidad de trinchera avanzada del capitalismo, para imponer la lógica del mercado y para universalizar las prácticas de consumo; los otros invocados por los movimientos de resistencia a la universalización, lo que no significa que necesariamente se resisten al capitalismo, pero que van rescatando valores culturales e historias compartidas, pues la tendencia hacia el universalismo impone valores globales que se expanden y realizan con garantías y salvaguardas jurídicas y políticas.

En toda esta dinámica quedan en la desprotección amplios sectores carenciados de la sociedad, que se reivindican mediante los movimientos de resistencia y discursos identitarios y autonómicos; a su vez, en esa misma desprotección

quedan los Estados periféricos al diezirse su voluntad soberana. Es en este escenario de debilidades y amenazas donde adquieren sentido las negociaciones conducentes a construir supranacionalidades. Por emanar de ese escenario, esta institucionalidad supranacional no encaja dentro de los esquemas teórico-conceptuales marcados por el lenguaje del realismo que buscan anular la realidad estatal nacional, sobre todo en la periferia. Al contrario, lo supranacional se constituye en un espacio institucional, que llena el vacío de soberanía dejado por la globalización, despojado por la dinámica del mercado y que reivindica en el Estado nacional su derecho a ser sujeto de la historia.

## **CAPÍTULO 3**

### **La supranacionalidad**

*Como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad (más o menos estrecha) entre los pueblos de la tierra que la violación del derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantástica ni extravagante, sino que completa el código no escrito del derecho político y del derecho de gentes en un derecho público de la humanidad, siendo un complemento de la paz perpetua, al constituirse en condición para una continua aproximación a ella.*

**Inmanuel Kant**  
*Sobre la Paz Perpetua*

*La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.*

**Constitución Europea, 2005**  
*Artículo I-6. Derecho de la Unión*

Las supranacionalidades son construcciones estatales. Por las particularidades de los Estados que las fundan, mantienen su singularidad marcada por lo diverso de sus tiempos constitutivos y realidades; su puesta en práctica es gradual y especializada, según las demandas histórico-culturales de las sociedades involucradas. Pero también tienen su universalidad: hay principios, elementos constitutivos y, sobre todo, la aceptación de que se fundan sobre la transferencia de parcelas de soberanía estatal; por ende, en su proceso de creación existe la clara aceptación de que la ineludible soberanía estatal puede ser transferida hacia una nueva entidad internacional, sea como norma de derecho comunitario o bien como institución que adquiere también la calidad de actor.

En el ángulo filosófico se pueden señalar sus raíces en el universalismo estoico y cristiano, en los debates sobre la universalidad del ser humano, o en la aspiración por la paz dentro de una comunidad universal, como la planteada por Francisco de Vitoria y, sobre todo, por Immanuel Kant. No obstante, el primer experimento propiamente supranacional se da en Europa (§ 14), sobre esa base se construye la teoría clásica de la integración.

Mi interés en este capítulo es involucrarme en la reflexión filosófica sobre este esfuerzo intelectual. En primer término incursiono en la teoría clásica de la integración y en sus debates (§ 15), para señalar las ambigüedades e imprecisiones en el uso conceptual de los términos (§ 16); luego desagrego los elementos sustantivos que definen una realidad como supranacional (§ 17). A su vez, establezco la relación y división de responsabilidades entre el ente supranacional y el Estado fundante (§ 18), lo que implica exponer la relación entre integración y soberanía (§ 19) y las diferencias entre acuerdos de integración y otros acuerdos interestatales y globales (§ 20). En la recapitulación (§ 21) trato de integrar todos los aportes de esta primera parte de mi trabajo y algún ejercicio de carácter comparativo con la experiencia europea.

## **14. La experiencia reciente**

El término supranacional fue utilizado por primera vez en el Tratado de París mediante el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA); ahí se señalaba esa cualidad a la que deben propender los acuerdos y organismos dedicados a la integración económica, en cuanto Estados impulsores,



*(...) no sólo están dispuestos a cooperar limitando sus competencias, sino que, dando un paso más, las transfieren a las instituciones de la organización a las que dotan de un poder normativo capaz de producir efectos jurídicos vinculantes de forma automática y uniforme en el orden interno de los Estados miembros, incluso con un rango jerárquico superior al de sus leyes (Remiro 1997: 150, citado por Eizaga 2003).*

Esa supranacionalidad se construye en Europa como institucionalidad y como derecho comunitario, y es objeto de reflexiones y teorizaciones que han influido significativamente en otras experiencias de integración: los acuerdos que crearon la CECA en 1952, se profundizaron luego con los acuerdos de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y del Tratado de Roma de 1957, que dio origen el Mercado Común Europeo. Quiero decir que, a partir de la década de los cincuenta, se puso en marcha una concepción de unidad continental europea, por encima de Estados nacionales consolidados y sobre la base de una muy diversa tradición cultural y lingüística. Su fundamento era la existencia de una conciencia e identidad europea, asentada en esa región geográfica o continental. Era "*(...) una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular que puede descansar en factores internos, y a menudo definida en términos de cultura común, historia o tradiciones religiosas*" (Murillo Zamora 2002: 147); una conciencia con raíces profundas en la historia y sustentos en la cultura y la filosofía europea, tal como lo reivindicaron, en su oportunidad, Husserl (1998: 81-83), Ortega y Gasset y Jean Monnet; pero también como la pensaron figuras relevantes como Kant, Pierre Dubois, Emeric Crucé, William Penn, Leibniz, el Abad de Saint Pierre, Saint Simon, Proudhon.

La señal europea generó entusiasmo y motivó encuentros regionales en Latinoamérica donde, desde el siglo XIX se formularon propuestas con perspectivas unitarias frente a intentos anexionistas foráneos; estos Estados se aprestaron, en la segunda mitad del siglo XX, a modernizarse y ampliar

mercados, incluso añorando la quimérica construcción de un Estado fuerte integrador. No puedo obviar que ha habido también importantes negociaciones con objetivos de integración en África, en cuyos acuerdos se encuentran involucrados más de cuarenta de sus Estados nacionales en unos siete procesos, paralelos, en algunos casos, o bien interceptándose unos y otros Estados <sup>(12)</sup>; no ha sido tan obvio en Asia y el Pacífico en donde lo que se ha negociado es la construcción de grandes bloques de cooperación económica (Browne 1998: 107), aunque el Consejo de Cooperación del Golfo, integrado por las naciones vecinas del Golfo Pérsico, tiene como objetivo la creación de una unión aduanera (Mattli 2001: 9).

## 15. La teoría clásica

Estos procesos de integración regional, en los que han participado naciones vecinas, hunden sus raíces en el siglo XIX, tanto en Europa como en este continente. Por ejemplo, la asociación aduanera o *Zollverein* prusiano data de 1834 (Guerra Borges 1991: 85), la cláusula de la "nación más favorecida" se encuentra suscrita entre Estados europeos en los años sesenta y setenta del siglo XIX y hay señales e intenciones destacables, en ese sentido, en el continente americano junto con su otra contraparte, la "cláusula de excepción". En todos los casos, hay señales hacia la renuncia de parcelas de la soberanía estatal, por pretensiones de ampliación de mercados o por intenciones proteccionistas.

---

<sup>12</sup> Comunidad Económica del África Occidental, Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos, Mercado Común de África Oriental y Sudoriental, Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, Comisión del Océano Índico, Unión del Río Mano, Zona de Comercio Preferencial para el África Oriental y Sudoriental, Unión Aduanera del África Meridional, Unión Aduanera y Económica del África Central. (Browne 1998: 105, también en Mattli, 2001: 8).

En el ámbito de las ideas, su impacto ha sido significativo en la teoría de las relaciones internacionales, en la Ciencia Social, Política y Jurídica. La mayor fuente inspiradora ha sido el pensamiento de los funcionalistas, iniciado por David Mitrany en el periodo entre las dos guerras, cuya obra *A Working Peace System* fue publicada en 1943 (Barbé 1995: 41 y Mattli 2001: 21); esa concepción será desarrollada en la Segunda Posguerra, entre otros por Ernest B. Haas y el arquitecto de la unión del viejo continente, Jean Monnet (Caporaso 1998: 344). Los impulsores de este paradigma propugnarán por una unificación de las naciones europeas de manera cooperativa y no coercitiva y con una orientación claramente federalista (Arenal 1990: 260 y s) que desembocaría en un mundo de paz e integración, creo que con un claro sabor kantiano. Los planteamientos de Mitrany y Haas no son analogables, aunque formulen una alternativa teórica a las concepciones tradicionales sobre el Estado y la soberanía. Había, como indica Arenal, un planteamiento inspirado en la ética reformista del fabianismo británico y en el pensamiento utópico de Saint Simón que describía el escenario internacional en términos distintos a la visión estadocéntrica de los realistas, concepción ésta con soportes filosóficos y jurídicos en el pensamiento hobbesiano y hegeliano. Mitrany y Haas rechazaban el postulado de la irreductibilidad del Estado y la prevalencia de los intereses estatales en el marco internacional; suponían que la lealtad al Estado por parte de los individuos sería progresivamente reemplazada por nuevas lealtades hacia las unidades que van formándose en esta nueva sociedad internacional. La concepción neofuncionalista de Haas combina la tradición federalista de la unificación política y económica de las regiones internacionales, con la visión del cambio gradual y acumulativo, como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores de elite de las sociedades involucradas (Arenal 1990: 260 y ss y Sandholtz y Stone Sweet 1998: 5 y s). Su resultado será menos natural y más político que lo que había propuesto Mitrany, pues las elites políticas de estas sociedades, plurales y conflictivas, más que sus valores

comunes, son las que redefinen gradualmente sus intereses en términos regionales y no puramente nacionales. No hay motivos altruistas, pues las instancias supranacionales son la mejor forma de satisfacer y dirimir intereses egoístas. Haas cree que la integración es *"un proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes"* (Haas, citado por Arenal 1990: 265, también por Nye 1969: 53 y por Sandholtz y Stone Sweet 1998: 6). El resultado final es una nueva comunidad política sobreimpuesta a las preexistentes.

En Economía se destacan, muy particularmente, las teorías neoclásicas tradicionales: la de Jacob Viner en su concepción de las uniones aduaneras, en su libro *The Customs Union Issue* (Guerra Borges 1991: 51 y s. y 1995: 17) y la de Bela Balassa con su esquema de etapas sucesivas y escalonadas (Guerra Borges 1991: 87-88). En el esquema de Balassa se formula un mapa de conceptos que ha impactado el lenguaje de las negociaciones sobre integración hasta la fecha. Decía este autor:

*Las diversas formas de integración económica representan grados variables de integración. En un área de libre comercio, quedan abolidos los aranceles (y las restricciones cuantitativas) entre los países participantes, pero cada país mantiene sus propios aranceles en contra de los no miembros. El establecimiento de una unión aduanera implica, además de la supresión de la discriminación en el campo de los movimientos de mercancías dentro de la unión, el establecimiento de una barrera arancelaria común en contra de los países no miembros. En un mercado común se logra una forma más alta de integración económica, al abolir no solamente las restricciones al comercio sino también las restricciones a los movimientos de factores. Una unión económica, como cosa distinta de un mercado común, combina la supresión de las restricciones a los movimientos de las mercancías y los*

*factores con un grado de armonización de las políticas económicas, monetaria, fiscal, social y anticíclica. Finalmente, la integración económica total presupone la unificación de las políticas económica, fiscal, etc., y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros* (Balassa 1964: 7-8).

En una nota al texto, Balassa señala que “*la integración social es necesaria para dar cima a la integración total*” y para inducir los “*movimientos del trabajo*”. Vale la pena subrayar las particularidades de esta descripción y definición de las etapas: en primer término, supone progresividad y acumulación. Se destaca que no se puede pasar a una nueva etapa si no se ha agotado la anterior, lo que marca el sesgo historicista del planteamiento, en correspondencia con las concepciones modernizadoras que se impusieron en los años 50 del siglo XX. Las dos primeras etapas corresponden a las categorías legales del artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) <sup>(13)</sup> (Nye 1969: 57). Los progresos teóricos más recientes dentro de la misma línea ubican los acuerdos preferenciales de comercio y las zonas de desgravación como una etapa más temprana y anterior al área de libre Comercio (Moavro 1992: 51); de hecho su sola propuesta en las negociaciones latinoamericanas había creado fisuras con el GATT como será señalado posteriormente (§ 28).

La concepción balassiana, así formulada, imposibilita la comprensión de la mezcla, la diversidad y la gradualidad de los procesos que se gestan. La realidad de la integración es más rica que esta teoría. En segundo lugar, la visión

---

<sup>13</sup> El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) fue suscrito en 1948 en Ginebra e integrado por 23 naciones (12 industrializadas y 11 subdesarrolladas), con la pretensión de crear un sistema de comercio mundial con base en tres principios: 1) la no discriminación, el multilateralismo y la aplicación del principio de la nación más favorecida a todos los signatarios; 2) la expansión del comercio por medio de la reducción

balassiana es estrictamente económico-comercial en sus pretensiones básicas y está centrada en el intercambio de bienes. No obstante, tanto en sus desarrollos posteriores como en la práctica de las negociaciones, se han ampliado las etapas y se han incorporado temas no comerciales, que Balassa había reservado para las etapas más avanzadas. En un tercer término, la autoridad supranacional queda ubicada en el último momento, dejando el cumplimiento de los compromisos de las primeras etapas a la automaticidad de los acuerdos o a la buena voluntad de los Estados partes.

Este último elemento refleja un celo antiestatista del planteamiento y la resistencia a la creación de entidades públicas, lo cual no fue seguido en la práctica de Europa, África y América Latina como lo señala certeramente, Nye (1969: 58). Al contrario, las experiencias de integración, desde un primer momento y en sus etapas más elementales, fueron forjando instancias, al menos intergubernamentales, para la vigilancia y acatamiento del derecho comunitario pactado. En todo caso, la integración económica que se ha impulsado en Europa y en América Latina no ha pretendido anular, en modo alguno, al Estado nacional, sino que ha redefinido su unidad al postular la viabilidad de la transferencia de la soberanía en áreas y temas en los que se ha pactado la integración.

El debate surgido sobre la base de la experiencia de la integración, en la teoría de las Relaciones Internacionales, ha enfrentado al menos tres posiciones paradigmáticas y en su cuerpo conceptual han redefinido lo que valoran como Estado, soberanía y supranacionalidad. Unos son los neofuncionalistas, que tienen una visión del Estado crepuscular por el deterioro de la concepción

---

de barreras comerciales y 3) la reciprocidad incondicional entre todos los signatarios (Gilpin 1990: 205).

tradicional de la soberanía. Ellos apuestan a favor de la tesis de la transferencia total de competencias y de la lealtad nacional hacia el ente comunitario, por vía de la voluntad política más que como un resultado natural (Arenal 1990: 265 y Barbé 1995: 42-44). Su idea es que en la integración lo que se construye es un Supra-estado o un estado federal, al cual califican de supranacional. A otros se les denomina "*transnacionalistas*", quienes describen el escenario internacional con la imagen de una telaraña, una espesa interdependencia en la que se entrecruzan actores e intereses múltiples; esto los lleva a suscribir las premisas de la cooperación y los intereses mutuos, pero no el sentido propio de la integración regional del funcionalismo. Su concepción de la integración tiene como contenido la cooperación interestatal y, por ende, la institucionalidad surgida es la intergubernamental. No obstante, esta visión rechaza el planteamiento de confrontación propio de la concepción "*realista*" de las relaciones internacionales (§ 46). En este otro paradigma, el realista, prima, con una inspiración de corte hobbesiano y hegeliano, la racionalidad del Estado nación hegemónico y su dimensión político militar (Barbé 1995: 60-68). Este *hegemón* enfrenta en intereses y voluntades a otros Estados y disputa en la arena internacional, su hegemonía, dentro de los mecanismos que le permite el juego de suma cero <sup>(14)</sup>.

En estas tres concepciones para las que el mundo puede ordenarse desde un centro de poder, ya sea supraestatal como en el funcionalismo, en un esquema cooperativo complejo como en el transnacionalismo, o bien mediante un *hegemón*, como entre los realistas, no hay propiamente supranacionalidad. En un caso, porque el Estado desaparece progresivamente y por esa vía pierde la posibilidad de atender funciones propias y de reservarse lealtades locales y

---

<sup>14</sup> En la teoría de los Juegos, es el procedimiento de ejercicio de la política internacional marcado por dos posiciones antagónicas, que enseña que en su confrontación, cuando una gana, lo que gane lo pierde la otra.

nacionales; en el otro, porque el orden supuesto está matizado realmente por los múltiples intereses contrapuestos y sólo potencia la cooperación; en el último caso, porque el *hegemon* anula e invade la soberanía en tanto, parafraseando a Hegel, las periferias no forman parte de la historia universal. De hecho sólo participan de la historia, en esta concepción, quienes están activamente en el juego, los sujetos y no los objetos de la disputa.

## **16. Ambigüedades conceptuales**

De los términos supranacionalidad y supranacionalismo se ha dado un uso ambiguo, lo que ha generado confusiones en el discurso político y académico: son conceptos confusos y hasta europeizantes. Como hacen referencia a un tipo de gestión pública por encima del Estado nacional, suponen una entidad estadual que se construye desde los Estados formalmente establecidos. Supranacional es la norma o la institución creada por acuerdo entre Estados nacionales que transfieren de manera voluntaria y libre, parcelas de soberanía o competencias, por lo que la norma creada tiene rango superior o primario a la legislación interna. En tal sentido, se descarta que sea supranacional cualquier resultado o decisión política que emane de acuerdos interestatales en los ámbitos de la economía y la política, aunque la cooperación interestatal sea sólida. Esta acepción, impropia en cuanto a lo que es integración, se encuentra en algunos autores que, marcados por un lenguaje propio del realismo, confunden organismos y acuerdos de corte económico comercial y que claramente subsumen en un mismo concepto esa cooperación interestatal. Dos ejemplos se observan en los libros de Paul Close y Emiko Ohki Close, *Supranationalism in the New World Order*, y Lloyd Gruber en *Ruling the world*.



*Power politics and the rise of supranational institutions*<sup>(15)</sup>. Los primeros utilizan el concepto supranacional para referirse a la autoridad establecida por acuerdos entre Estados vecinos regionalmente, cuyo fenómeno se ha expresado como una suma de tendencias de regionalización económica, política y cultural dentro del Nuevo Orden Mundial. Si bien su referente es la Unión Europea, subsumen como supranacionales diversos regímenes regionales, entre los cuales señalan al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), el foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), así como la propuesta de un Caucus Económico del Este de Asia (EAEC). Es decir, cualquier acuerdo que conjugue la expansión territorial (geopolítica) con el progreso institucional y, conforme a la experiencia de la Unión Europea, exhiba la cuota de poder y autoridad que le "ha sido transferida desde el nivel del Estado nación" hacia el nivel de la Unión, a sus instituciones supranacionales y en los procedimientos de toma de decisiones (Close y Ohki-Close 1999: x, 16 y 32). Por su parte, Gruber califica de supranacionales a la OMC, el NAFTA y la UME y describe su peculiaridad en la facilidad de la cooperación (usa este término) que despliegan hacia los Estados adheridos (Gruber 2000). Hay dos elementos rescatables en estos autores: que la supranacionalidad es un acuerdo voluntario de Estados, para el beneficio mutuo; que mediante el acuerdo se ha transferido una esfera de poder importante a la instancia supranacional. Pero la preocupación que surge es la excesiva generalidad del concepto, al subsumir cualquier acuerdo de Estados, sea para integrar o cooperar, y al señalarle características de supranacionalidad a organismos interestatales.

---

<sup>15</sup> Ver Paul Close y Emiko Ohki Close (may 1999), *Supranationalism in the New World Order: Global Processes Reviewed*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Y Lloyd Gruber (march 2000). *Ruling the world. Power politics and the rise of supranational institutions* New Jersey: Princeton University Press /. ebook.

El jurista Enrique Ulate Chacón señala que el NAFTA "*más que un instrumento de integración, se considera un instrumento de cooperación multilateral*", pues sus mecanismos no "*generan políticas comunes*", ni "*instauran instituciones comunes*" capaces de producir una integración verdadera y propia (Ulate Chacón 2004, libro: 93-94). En cuanto a la OMC, Ulate Chacón indica que si bien sus normas producen efectos jurídicos obligatorios para los estados miembros, estos deben ajustar la legislación interna para cumplir con sus disposiciones. Aun más, sus decisiones se toman por consenso y, a falta de acuerdo, se procede a la votación en la que cada miembro tiene un voto. Por estas características, la OMC es un organismo de cooperación mundial con carácter intergubernamental (Ulate Chacón 2004, libro: 98-99).

No obstante, no por ser creada, o asumida, por Estados nacionales en condiciones de igualdad y libertad, toda norma internacional tiene igual cualidad vinculante y supranacional. No puede ser igual, en jerarquía y eficiencia un norma de Derechos Humanos legislada en el ámbito internacional cuyos mecanismos de aplicación aun no están plenamente garantizados (Ferrajoli 1999: 155 y ss), como ha sido el débil resultado al esfuerzo por darle legitimidad a la Corte Penal Internacional. Sin embargo, estas normas de Derechos Humanos han ido ganando terreno en su aplicación en los Estados particulares y en los tribunales nacionales. Las normas del Derecho Comercial Internacional son igualmente generadas y cuentan con la OMC, pero, como apunta Ulate Chacón, su nacionalización está mediada por la adecuación de la legislación nacional; no obstante su efectividad está determinada por el ambiente de realismo político a nivel mundial.

Empero, la norma supranacional emana de acuerdos estatales regionales y se constituye, por su propia naturaleza, en derecho comunitario vinculante a los

Estados que la han suscrito. En este análisis no me desligo de la concepción del Estado como actor y de la presunción de su unidad jurídica que obvia las contradicciones sociales y los conflictos de intereses dirimidos mediante el derecho; se alcanza cuando hay un acuerdo soberano en ese sentido. Destaco algunos elementos sustanciales, en calidad de modelo típico ideal:

- a. El acuerdo es estatal, pues participan personeros estatales en calidad de representantes formalmente legítimos de la nación. Suele darse la situación de que los acuerdos requieran sólo ratificación del parlamento nacional, o bien que deban ir a consulta popular, según las legislaciones nacionales específicas, pero en ningún caso puede obviarse la práctica democrática.
- b. Los acuerdos implican madurez estatal; esto quiere decir que se parte de un régimen de derecho sólido, o estado de derecho legitimado socialmente, porque han sido dirimidas las contradicciones sociales y de intereses a nivel interno y se respeta el dictamen de las consultas que se hacen a la ciudadanía.
- c. Se presume la transferencia o delegación de parcelas de la soberanía nacional hacia una entidad tan artificiosa como el Estado que le da origen, pero se constituye sobre la base de esa sustancia soberana que se le transfiere. Tal entidad puede ser sólo jurídica, o tener sentido institucional y burocrático en el sentido que tiene este término en Weber.
- d. la instancia jurídica adquiere el sentido de supranacional por la calidad y autoridad de los acuerdos que le dieron origen.

No obstante, se hace notorio que lo que le da legitimidad social al acto estatal es el hecho de que hay una realidad histórica o una condición cultural que sirve de sustrato o soporte a las negociaciones que se ponen en marcha y a los acuerdos que se forjan, aunque no por el hecho de que este elemento aparezca se pueda señalar que las condiciones de la integración estén dadas. Es decir, la cláusula democrática no es meramente un requisito formal del estado de derecho, sino la legitimidad sustancial de lo pactado, que da sentido social e histórico a la supranacionalidad construida.

## 17. Los elementos sustantivos

Las condiciones para la integración y la construcción comunitaria maduran en la regionalidad; a saber, la presencia geográfica de países con algún proyecto político más o menos compartido explícitamente y algún grado de identidad regional. Es como una "*comunidad imaginada*" (según Hettne 1999, cit. por Murillo Zamora 2002: 146)<sup>(16)</sup>, es decir, un mundo creado por seres humanos en un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal, sobre todo porque la región "*implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más estados*", con una "*identidad e intereses comunes*" y con "*distribución de poder equilibrada*" (Murillo Zamora 2002: 146). Por tanto, la integración surge del regionalismo, básicamente, como una expresión política de la voluntad de los Estados de fortalecer sus vínculos regionales (Casas 2003: 43 y ss), pero sin obviar la fuerza social que en ese regionalismo le da contenido democrático al acto estatal. De ahí emanan las

---

<sup>16</sup> No obstante la referencia de Murillo, este concepto de "*comunidad imaginada*" corresponde a Benedict Anderson y hace referencia a la nación, en cuanto creación activa de la comunidad de ciudadanos. Ver *Imagined Communities: Reflections on origin and Spread of Nationalism* (Cit. por Hard y Negri, 2002: 99, 108 y 390).

construcciones supranacionales, como criaturas de Estados vecinos que, sobre el supuesto formal de interdependencia, añoran futuros compartidos porque transfieren, de manera igual, competencias soberanas en ámbitos especializados.

En un análisis sobre el carácter intergubernamental del MERCOSUR, Olivar Jiménez, siguiendo a Pescatore, señala tres elementos sustanciales y tres elementos accesorios de la supranacionalidad. Son sustanciales:

*(...) la reconnaissance de valeurs communes aux États, qui fournit l'objectif et l'idée directrice au processus; la soumission de pouvoirs effectifs au service de tels objectifs, qui comprend: l'adoption de décisions qui contraignent les États, l'établissement de règles de droit qu'ils doivent respecter, l'émission de décisions de justice qui établissent le droit; l'autonomie de ces pouvoirs par rapport au pouvoirs des États qui font parti du processus.*

Y son accesorios:

*(...) l'institutionnalisation, même quand (...) la création d'organes indépendants donnera un relief plus important à l'autonomie de la volonté; l'immédiatité de l'exercice des pouvoirs et la coercition.*  
(Olivar Jiménez 1995)

No se trata de cualquier construcción internacional; es un nuevo orden jurídico, pues la supranacionalidad es construida racionalmente y mediante negociaciones con Estados vecinos, sobre la base de su historia compartida e intereses comunes, para profundizar su interdependencia (du Bois, sf. Anexo 1). No se agota en la traslación de funciones, aunque la implica, sobre todo cuando se hace referencia a la institución burocrático-administrativa; pero no culmina con esta funcionalidad por cuanto responde a una lógica de derecho que, en cuanto ordenamiento jurídico asume un conjunto de principios que lo

diferencian del derecho internacional: eficacia directa, aplicabilidad inmediata, primacía del Derecho Comunitario, responsabilidad estatal por incumplimiento, tutela judicial efectiva y respeto de los derechos humanos (Ulate Chacón 2004, libro: 285). A saber, los acuerdos quedan, por la transferencia de la competencia y su especificidad, por encima de la legislación nacional del Estado fundante y hacen posible, como en la visión kantiana y en la tradición funcionalista, un nuevo actor. De ahí que podamos determinar cuáles son las particularidades, ya sea de la norma o de la institución supranacional (Sobrino, en SGCAN y PCAB julio 2001):

- a) La participación de los Estados es formalmente voluntaria y libre; los acuerdos son, por principio, fundacionales.
- b) Los acuerdos son puntuales en relación con los temas involucrados, por lo que no hay, en momento alguno, invasión o interferencia en el resto de la vida política nacional: principio de especialidad.
- c) El Estado que participa de los acuerdos se abstiene, a partir de los mismos, de aplicar en los temas negociados el derecho local y, más bien, asume la exigencia de aplicación, por jerarquía, del derecho comunitario: principio de primacía.
- d) El Estado se reserva funciones y atribuciones en aquellos temas o áreas que no fueron objeto de negociación, o bien por su expreso señalamiento: principio de subsidiariedad.

- e) El Estado acepta como vinculantes los acuerdos de organismos comunitarios o supranacionales, a saber, el derecho derivado.
- f) En los organismos comunitarios, los integrantes asumen la representatividad regional o comunitaria, con lo que se abstienen de expresar criterios e intereses nacionales.
- g) Concomitantemente, la toma de decisiones en los organismos comunitarios se hace sobre la base del criterio de la mayoría; el Estado en minoría renuncia al derecho a veto: regla de la mayoría.

En la medida en que lo que nace es algo nuevo, lo descrito, por lo que significa en el ámbito de la transferencia de soberanía, define y especifica el tipo de Estado que se convoca a participar en el proceso fundacional y la legitimidad de su clase política. Hay una apuesta a favor del respeto al estado de derecho, en tanto la transferencia de parcelas de soberanía implica grados de madurez estatal y seguridad jurídica por el carácter irreversible de las instituciones constituidas, el impacto en la sociedad y la institucionalidad y la legitimidad social y política de los personeros que asumen la tarea de la negociación. Entre los europeos, la condición democrática y la exigencia de respeto al estado de derecho han sido mecanismos de garantía de la legitimidad de lo pactado, lo cual se acompaña de políticas públicas y transferencias de recursos de compensación orientados a paliar asimetrías y evitar la profundización de desigualdades socioeconómicas.

Esta supranacionalidad puede ser definida, directamente, como proceso de integración política. Joseph S. Nye distingue cuatro tipos de integración política:

“institucional” ya sea burocrática o jurisdiccional, “interaccional” o de decisiones políticas, en el ámbito local o regional, “actitudinal”, orientado a desarrollar un sentimiento de identidad común y obligación mutua y el concepto de “comunidad de seguridad”, centrado en el tema de la confianza mutua y la no agresión (Nye 1969: 65). El tema de las decisiones vinculantes corresponde a la integración institucional, las cuales son desglosadas en cinco niveles: “*Decisiones realizadas por órganos administrativos*; o bien “*tomadas por un segmento de los miembros*”, o “*por los representantes de todos los gobiernos, sin veto*”, o “*representantes de los gobiernos, veto en caso de apelación*” y por último, “*decisiones tomadas por unanimidad*”. (Nye 1969: 68)

Es común que la integración política cause suspicacias en ambientes culturales cargados de visiones constitucionalistas rígidas. No obstante es un criterio plenamente aceptado que, en un mundo interdependiente, la rigidez constitucional carece de sentido pues, como lo señala Held, el Estado ha perdido trincheras soberanas, en cuanto la causa y el impacto de las decisiones nacionales trascienden las fronteras físicas (Held 1997: 38). En este sentido, la integración política regional puede estar referida a la existencia de organismos comunes, al desplazamiento de competencias o atribuciones específicas en determinadas áreas o a funciones compartidas entre Estados y órganos supranacionales; en todo caso, el Estado se reserva la mayor parte de sus facultades soberanas en cumplimiento de los fines de la comunidad (Ulate Chacón 2004, libro: 90). Éste es el criterio que defienden los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como compromisos por la responsabilidad compartida y la descentralización en el supranacionalismo.



## 18. Descentralización y subsidiariedad

La integración y la supranacionalidad se viven desde los centros y las periferias de la región integrada con canales políticos entre burocracia centralizada y soberanía nacional. No se anula, sino más bien se redimensiona lo local y regional y las funciones específicamente estatales: esto es la puesta en funcionamiento del "principio de subsidiariedad" como pilar de la integración. Este principio, emanado originalmente de la Doctrina Social de la Iglesia <sup>(17)</sup> se constituyó en pieza estratégica de la construcción comunitaria europea y así se señala en la propuesta de Tratado de Constitución (Título III, art. I-11, inc. 3 y su protocolo adicional); así es percibido también por los sectores intelectuales (du Bois sf. Anexo 1). Para José Luis de Castro Ruano (De Castro Ruano 1995) es un principio fundamentalmente democratizador, que:

*Básicamente establece que el ejercicio de una competencia corresponderá a aquel nivel político-administrativo mejor capacitado para su materialización óptima -la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para una aplicación más eficiente-, primando el nivel político más cercano al ciudadano. Es decir, una institución de nivel superior sólo intervendrá en un ámbito competencial dado si el nivel inferior no tuviese capacidad para materializar de forma satisfactoria el ejercicio de tal competencia. Según el Principio de Subsidiariedad, toda colectividad superior interviniendo en competencias de una colectividad de base, lo hace de forma subsidiaria para remediar una insuficiencia de medios o incapacidad de resultados de tal colectividad de base.*

*Así las cosas, la subsidiariedad ofrece a los niveles inferiores la garantía contra reivindicaciones desmedidas de competencias por parte de los niveles superiores de poder; pero en sentido contrario, permite a los niveles superiores la asunción efectiva de*

---

<sup>17</sup> De manera primaria se formula en la encíclica Cuadragésimo Anno de Pio XI (1931) Sección 80.

*todas aquellas competencias cuyo ejercicio es juzgado como más eficaz en el ámbito comunitario; esto es, puede ser utilizado tanto para ampliar los poderes de determinado nivel político-administrativo como para disminuirlo (De Castro Ruano 1995: 215-253)*

En la medida en que el Estado se reserva competencias específicas y estratégicas, se le retribuyen, concomitantemente, cuotas importantes, no sólo de soberanía formal, sino de lealtad política. Esto desvanece la pretensión federalista de la integración, de cuño funcionalista, y forjada a la sombra del modelo estadounidense, al considerar que la unión anula lo nacional. En la práctica, la legitimación del principio de subsidiariedad y la evidencia de una tensión positiva entre la burocracia o institucionalidad central y la soberanía del Estado fundante, han mostrado que no hay un traslado absoluto de lealtades del nivel nacional al supranacional. Esto ha sido sustentado con una investigación sociológica, por Jarle Trondal, para el caso de la Unión Europea y la estatalidad noruega (Trondal 2002).

En otros términos, en las experiencias de integración definidas propiamente no se anula la soberanía formal de los Estados fundantes, sino que:

*El traspaso de la soberanía a instancias supranacionales es un acto voluntario que, desde un punto de vista político, es más fácil de aceptar cuando los Estados ejercen un control directo sobre las instancias en cuestión. Este es uno de los aspectos más atractivos de los sistemas de integración regional, puesto que los Estados miembros -incluso los más pequeños- conservan un grado de control sobre las decisiones que se le quitan al Estado nación. (Bulmer-Thomas y Kincaid 2001: 50).*

El hecho de que la lealtad esté centrada en lo burocrático comunitario o en lo nacional o local, dependerá sustantivamente de las necesidades, situaciones y

movimientos de la coyuntura. No hay rechazos o apasionamientos *a priori*, ni conductas estáticas, en ninguna de las partes en la relación política; de hecho, la experiencia europea ha exhibido momentos marcadamente soberanos, centrados en las prioridades de los Estados nacionales y de sus sociedades, y momentos más burocráticos, centrados en los organismos de la integración, lo que conduce a una nueva tensión dicotómica entre soberanía y administración (Areilza 1995).

## **19. Integración y soberanía**

Hay un elemento notable en las experiencias de integración propiamente tales: la institucionalidad jurídica de los organismos que emanan de los acuerdos fundacionales tiene atribuciones vinculantes hacia los Estados parte y hacia los ciudadanos de estos Estados. Lo sustantivo es que la supranacionalidad es alimentada o sustanciada por la traslación o transferencia de soberanía de esos Estados fundantes y de los Estados que se adhieren, con pretensiones de profundización de la regionalidad, en áreas o temas específicos; para ello se constituyen estructuras comunitarias abiertas y permanentes. En la integración se destaca el papel de los Estados, el respeto a la soberanía nacional, el énfasis económico de los acuerdos y el carácter de proceso gradual de la experiencia. Olivar Jiménez da una buena explicación:

*(...) la limitation de souveraineté s'applique à "un cadre chaque fois plus large" (...) C'est précisément dans cette limitation volontaire des droits souverains que réside le fondement du Droit Communautaire dérivé, à savoir son caractère supranational. La légitimité de cet ordre juridique se trouve dans l'exercice des compétences propres aux États qui ont été transférées aux organes communautaires. L'abandon de la notion de souveraineté indivisible est ainsi consacré. Il ne s'agit pas d'une délégation temporaire, ni d'une délégation de l'exercice de certains pouvoirs,*

*mais d'une limitation définitive de certaines compétences* (Olivar Jiménez 1995)

Esta precisión funcional u operativa permite discriminar prácticas discursivas, sobre todo cuando se sobrevaloran por encima de la experiencias de integración histórica los acuerdos de Libre Comercio de moda. Por ello se hace indispensable matizar que la supranacionalidad no hace referencia a cualquier integración de Estados ni, tampoco, a la ilusión disolutoria del Estado nacional, sino a aquella realidad que es construida, racionalmente y por negociación, como en el contractualismo, desde y por Estados vecinos sobre la base de sus historias comunes, de su cultura o espiritualidad que les es particular desde el pasado (Husserl 1998: 82-83). Mattli la define "*as the voluntary linking in the economic domain of two or more formerly independent states to the extent that authority over key areas of domestic regulation and policy is shifted to the supranational level*" (Mattli 2001: 41). En esta definición se subraya el carácter voluntario de la negociación. La supranacionalidad no es un nuevo *Leviatán*, sino una institucionalidad jurídica con su propio espacio de legitimidad, que no anula, sino más bien consolida, al Estado nacional. Ello es así, porque restaura y reivindica en el Estado una soberanía que en la globalización se va deteriorando: los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el sentido de corresponsabilidad, la descentralización obligada de funciones y tareas, la reserva de competencias soberanas en el Estado nacional y el carácter nacional y primario del derecho comunitario le otorgan al Estado y a la administración de justicia nacional las herramientas básicas para su autolegitimación.

Sobre esa base se puede llegar a una definición de lo que es la integración. Yo la conceptualizo como el resultado de acuerdos entre actores estatales sobre la base de prácticas sociales, económicas o culturales de diferentes sujetos; como lo indica Arenal, "*de condiciones que permiten, sin el recurso a la guerra,*

*avanzar en el camino de la superación de las diferencias, tensiones y conflictos entre las diversas unidades políticas"* (Arenal 1990: 259); es decir, que profundiza y genera interdependencias, voluntades y acuerdos con perspectiva supranacional que afectan el intercambio de bienes, servicios y factores productivos y la vida jurídica de la sociedad y de las personas. Presupone la existencia del Estado nacional, como el actor fundante y reconstituido de los acuerdos, con lo que esta supranacionalidad, para esta institucionalidad estatal no es un accidente, sino parte de su nueva naturaleza, en tanto que el Estado es su precondition.

Mas no sólo el Estado nacional, la parte constitutiva de los acuerdos, asume competencias específicas y estratégicas dentro de la supranacionalidad, sino a su vez, se reserva cuotas importantes de lealtad social y política que no transfiere como lo había creído el funcionalismo, en la visión de sus postulantes, Monet y Haas (Barbé 1995: 42-44); tampoco se pierde en la internacionalización del capital, como lo señala Helmut Nuhn (2000: 93-124). En esta construcción supranacional desempeñan un papel de primer orden las condiciones sociales e histórico-culturales de la región y de las naciones de los Estados fundantes, lo que se entrelaza en contextos múltiples.

## **20. Lo supranacional y lo intergubernamental**

En Europa y América Latina, la práctica de la integración regional se instaura mediante acuerdos que crean organismos y que producen derecho comunitario. En estos contextos, no es fácil a veces determinar qué es propiamente supranacional y en que se diferencia de lo que no lo es. La diferenciación no sólo apunta a la competencia nacional (§ 18), ni a la vaguedad del uso con respecto a lo intergubernamental (§§ 16, 17); tampoco a los distintos modelos

explicativos del escenario internacional (§ 15): Los que obligan el análisis cuidadoso son los procesos de integración que marchan con un conjunto irregular de instituciones, unas intergubernamentales, otras supranacionales, pero todos basadas en acuerdos internacionales y ubicadas en la esfera "*beyond the nation-state*" (Somek 2001), y que no se ubican en un esquema de tipo federativo, como suele interpretarse a la Unión Europea: "*Elle est plus qu'une addition d'Etats membres, elle est moins qu'une fédération*" (Du Bois sf. Anexo 1).

Lo intergubernamental, que asienta también acuerdos de integración, está más marcado por el hecho de que la soberanía sigue residiendo en el Estado nacional fundante: no hay transferencia de competencias, pues las burocracias de la institucionalidad intergubernamental no abandonan su procedencia nacional, sus decisiones emanan de los Estados mandantes y, sobre todo, los acuerdos que se toman, básicamente siguiendo el procedimiento de la unanimidad o el consenso no atraviesan automáticamente la frontera nacional. Por último, las políticas intergubernamentales son ejecutadas desde los Estados nacionales siguiendo los procedimientos establecidos en su legislación interna (Stone Sweet y Sandholtz 1998: 8), lo que hace que sean, básicamente, organismos de cooperación (Ulate Chacón 2004, libro: 99) y, como tales, sujetos a plazos de vigencia. En el caso extremo, en los organismos de la llamada integración multilateral, como es el caso de la OMC, la lógica que lo rige es la de la globalización jurídico-política, con una subsecuente pérdida, por parte del Estado, de la capacidad de formulación, definición y ejecución de políticas públicas, con casi nula capacidad para controlar estos procesos globales (Freitas 1997: 73), muy en correspondencia con la globalización económica y, como en el esquema realista, sometidos a la dinámica de los *hegemones*.

También hay un cuerpo jurídico internacional de carácter supranacional al cual todos los Estados han ido adhiriéndose: el derecho internacional humanitario, o bien, la Doctrina de los Derechos Fundamentales. Por principio, el ser humano es visto como persona plena de derechos básicos universales, a saber, con independencia del espacio político en que se encuentre. Como garantía de su cumplimiento se ha ido creando una supranacionalidad *sui géneris*. Particularmente en Europa, esta doctrina está vinculada con los acuerdos de unidad, en calidad de “*derechos fundamentales*”. A nivel global se han ido consolidando como un sistema de garantías, las cuales, dice un analista:

*(...) debían gozar de vigencia **a-espacial** (y obviamente también **a-temporal**), o por expresarlo de otro modo, erigirse en operativas en cualquier lugar o territorio donde se encontrara un beneficiario.*

*Se pergeñó entonces lo que luego dio en llamarse la **dimensión supranacional del derecho y la justicia** con la evidente intención de que el respeto de las libertades humanas logre un nivel metanacional, a través de organismos, preceptos y procesos con vigencia supranacional (**lex universalis**). (Hitter 1996: 888 subrayado en el original)*

No obstante esta supranacionalidad, fundada en la universalidad de la persona humana como principio generalmente aceptado por la Filosofía y el orden público internacional, no puede confundirse con la surgida como derecho comunitario de los acuerdos fundantes de integración. La validez de los derechos humanos trasciende los niveles de su aplicación o ejecución. Son derechos de las personas, independientes de sus diversas ciudadanías (Ferrajoli 1999: 55). Por ello, un escenario se da cuando se violenta, de un país a otro, un acuerdo de libre tránsito de personas, los derechos civiles activos y pasivos, o bien el libre ejercicio profesional, si estos forman parte de acuerdos de integración, o si se violenta cualesquiera de esos derechos a nivel interno. En el

primer caso, de existir acuerdo, su violación trasciende la frontera nacional y, por ende, permite impugnar el acto ante la autoridad supranacional. En el segundo caso lo que hay es una clara violación de la Declaración Universal. Por principio, el derecho comunitario profundiza y amplía los derechos fundamentales, en la medida en que obliga a los estados firmantes a ampliar el concepto de la ciudadanía. En teoría, la adhesión a la Doctrina de los Derechos Fundamentales y a cualesquiera de sus parcelas supone que hay transferencia firme de la soberanía nacional, en tanto estos derechos se han constituido en valores éticos universales cuyo cumplimiento se torna obligatorio a cualquier nivel de la vida jurídica, política, social y cultural. No implica sólo el ámbito estatal-nacional, sino que también penetra lo local, lo empresarial, la sociedad civil, etc., pero, en el ámbito internacional, requiere un sistema de garantías que les dé soporte y viabilidad (Ferrajoli 1999: 59 y s)

## **21. Síntesis de la Primera Parte**

La supranacionalidad que emerge en este escenario de la globalización tiene su experiencia pionera en Europa, lo cual ha generado influencia y producción científico cultural inspiradora. La teoría clásica de la integración y los desarrollos recientes tienen como fondo lo que se construye en el viejo continente y permiten, sobre esa base, aportar al debate intelectual conceptos y definiciones precisas. De igual forma, esa experiencia europea y los ensayos en marcha en el continente americano han permitido listar los elementos sustantivos de la supranacionalidad y sus principios básicos. Queda claro que lo que se instaura en el escenario internacional es un nuevo actor, con soberanía y competencias y con su propio legajo de derecho, el comunitario.



Tales nuevos actores, por las condiciones fundacionales y sobre la base de sus mandatos, no anulan a los Estados nacionales que le dieron origen, sino que, como si fuesen buenos leviatanes, surgen de voluntades estatales libres, para garantizar los derechos y beneficios que se pactan. Por ello no pueden confundirse con los organismos intergubernamentales, que no tienen atribuciones propias, sino a través de los Estados signatarios. Tampoco son organismos multilaterales de carácter económico, ni *Superestados* marcados por el criterio y la aceptación de alguna hegemonía, ni el peso dramático de los Estados poderosos con derecho a veto. No pueden confundirse con las empresas de capital transnacional o las organizaciones de la sociedad civil, gracias a que cuentan con autoridad jurídica conferida por los Estados soberanos que los pactan.

Queda demostrado, desde la teoría y en la práctica de la experiencia europea, que la supranacionalidad no anula la institucionalidad estatal, aunque aquella se constituye sobre la base de cuotas de soberanía transferida, porque esta soberanía, a diferencia de la concepción tradicional, de corte bodiniano y rousouniano es divisible y transferible. Sin embargo, la concepción esbozada no es estadocéntrica, porque se ha considerado que la supranacionalidad es subsidiaria, en tanto defiende la legitimidad estatal, por un lado, y la autoridad del derecho comunitario, por el otro.

Más importante aún es que el ambiente de la globalización ha limitado la labor soberana del Estado a tal punto que la concepción tradicional quedó mediatizada y en desuso: los Estados se tornaron crepusculares. En la medida que los Estados habían sido constituidos en garantes de los derechos de las personas y en trinchera soberana de sus intereses, esta situación ha dejado a la intemperie a la sociedad misma. La supranacionalidad, en tanto revalida y

reivindica la autoridad estatal, por vía de la transferencia de parcelas de soberanía, se constituye en una suerte de techo protector regional de intereses y prioridades en ambientes cargados por la anomia de la globalización.

Este cuadro general me permite buscar en la realidad concreta latinoamericana la experiencia de construcción comunitaria y supranacional. La sospecha es que, en América Latina, el rumbo y las características de los procesos de integración en marcha han quedado marcados por el ejercicio constructivo de sus identidades y sus sociedades civiles y, concomitantemente, por el nivel de desarrollo de las instituciones estatales en contextos de ineludible presencia de un *hegemón* continental.

## Parte II

# La construcción supranacional en Nuestra América

*Para los países latinoamericanos la integración es deseable porque enriquece las posibilidades de dinamizar el desarrollo económico. Es éste el planteamiento teórico que se formuló en los cincuenta. Es también el argumento central del discurso político de ayer y de hoy. Es, asimismo, el argumento que ahora como antes refleja la diferencia de situaciones entre la Europa altamente desarrollada y la América Latina subdesarrollada. Por tanto, en términos de Weber puede decirse que el desarrollo económico es la racionalidad sustantiva de la integración.*

**Alfredo Guerra Borges**

*La integración de América Latina y el Caribe*

No puedo menos que empezar por aclarar el sentido de la supranacionalidad en Nuestra América. Las investigaciones especializadas sobre integración abundan en citas y referencias al pasado, sobre todo de ideólogos y luchadores del proceso emancipatorio. Uno tiene la sensación de que se trata de darle legitimidad histórica a las prácticas políticas que en ese sentido se han impulsado recientemente, aludiendo a las aspiraciones de grupos sociales que

querían una sola República, a pesar de que el propio Bolívar la considerara inviable. Se busca darle contenido histórico y discursivo, en las plataformas unionistas y confederales del siglo XIX, a las hazañas integradoras del siglo XX: estas muy particulares construcciones institucionales que expresan identidades e historias múltiples, en las que no puede obviarse la influencia europea.

Bastante camino ha sido recorrido como para afirmar que no es posible la construcción de un único Estado nacional, o unos pocos pero grandes y poderosos, en Latinoamérica; que no se pueden forjar sueños unionistas que anulen los Estados preexistentes, ni tampoco construir estructuras supranacionales calcando la experiencia europea. Lo que los latinoamericanos hemos heredado del pasado son veinte Estados latinoamericanos con diferente tamaño territorial y de población y distintos niveles de desarrollo económico y social, más catorce pequeños países anglófonos y neerlandeses en el Caribe y Suramérica. En sus constituciones todos se definen como Estados que se presumen soberanos e independientes, y así se los reconoce. Su ubicación también tiene carga ideológica, pues quedan al Sur de la frontera del *hegemón* hemisférico, acompañados de una pluralidad de posesiones territoriales estadounidenses, francesas, neerlandesas y británicas.

En los encuentros estatales se han ido firmando acuerdos comunes y creando instancias burocráticas especializadas, como las describiré posteriormente: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) cuenta con doce socios, México, Cuba y las 10 naciones sudamericanas; el Mercado Común del Caribe (CARICOM) incorpora las catorce pequeñas naciones vecinas del Gran Caribe; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue suscrito por cuatro Estados cuyo territorio representa el 60 % de América Latina; la Comunidad Andina de Naciones fue formada por cinco países vecinos, localizados a lo largo de la

Cordillera de los Andes, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) integra los pequeños estados del istmo del Continente y República Dominicana. Son esquemas de integración, algunos con débiles estructuras supranacionales, resultado de la transferencia de parcelas de soberanía estatal, e involucran espacios geopolíticos y socioeconómicos diversos; sortean, en todo momento, la interferencia desmovilizadora, e invasora, de la potencia hegemónica continental: Estados Unidos de América.

Esta segunda parte de la investigación es un ensayo de carácter científico social. Consta de tres capítulos: en el primero (Cap. 4, §§ 22-26), rastreo las raíces del discurso identitario latinoamericano e incursión en el debate entre el unionismo con diversas posiciones y planteamientos y el panamericanismo impulsado por Estados Unidos de América desde el siglo XIX, como plataforma ideológica de soporte de sus pretensiones geoestratégicas. En el segundo (Cap. 5, §§ 27-36), claramente formulado como labor de análisis en Ciencia Política, analizo las características de dos experiencias de integración regional de Suramérica: la Comunidad Andina y el MERCOSUR; con previos apuntes sobre sus antecedentes y alguna valoración sobre el planteamiento cepalino que marcó todo el proceso integrador latinoamericano de mitad del siglo pasado. En el último (Cap. 6, §§ 37-42) hago el mismo análisis sobre las particularidades de la supranacionalidad centroamericana. La § 43 es de síntesis.

El análisis señala que el tema de la integración no puede ser visto desde esquemas rígidos, sobre todo eurocéntricos, lo que no significa, en modo alguno, que se renuncie a la herencia intelectual del viejo continente. Don Alfredo Guerra Borges nos previno frente a los dos enfoques del eurocentrismo en relación con el tema de la integración. En ambos casos, los autores a que hace referencia Guerra Borges analizan el tema tomando en consideración la

experiencia de Europa Occidental y el área socialista europea. Desde esa perspectiva, esos autores descartan la posibilidad de considerar como integración las experiencias de los países del Tercer Mundo y las califican como asociaciones de cooperación económica regional. En su criterio, para las naciones de América Latina la integración es una estrategia de desarrollo, pues no puede pretenderse de su institucionalidad regional el cumplimiento de las tareas del capitalismo avanzado o de planificación socialista, al estilo de la Europa Oriental en su momento; además, en esta parte del Tercer Mundo la integración se ha puesto en marcha sobre bases institucionales nacionales muy diversas en lo económico político y social (Guerra Borges 1990: 89-92). Sin embargo, no pueden ser calificadas como simples asociaciones de cooperación regional, pues la evidencia muestra que en estos países periféricos se ha logrado construir una particular supranacionalidad con transferencia de competencias y soberanía, lo cual muestra su viabilidad, no obstante sus falencias y frustraciones.

## CAPÍTULO 4

### Unidad o balcanización

*¿Adónde va la América,  
y quién la junta y guía?  
Sola, y como un solo pueblo,  
se levanta.  
Sola pelea. Vencerá, sola.*

**José Martí**  
*Nuestra América*

*No somos, no queremos ser más, no podríamos seguir siendo panamericanistas. La famosa doctrina de Monroe, que pudo parecernos durante un siglo la garantía de nuestra independencia política contra el peligro de conquistas europeas, se ha revelado gradualmente como una reserva del derecho estadounidense a protegernos e intervenirnos*

**José Ingenieros**  
*La unión latinoamericana*

Rememorando las batallas por la independencia de España en Junin y Ayacucho y el Congreso Anfictiónico de Panamá, los Presidentes de América del Sur en su III Cumbre, en diciembre del 2004, reeditaron una ilusión decimonónica al crear la Comunidad Sudamericana de Naciones. Los protagonistas fueron los mandatarios de los doce países, diez integrantes de ALADI, más Guyana y Suriname, de la CARICOM, sobre la base de los acuerdos del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones. Los antecesores que no puedo dejar al margen son los que soñaron la unidad en el siglo XIX, no solo sudamericanos: Monteagudo, del Valle, Bolívar, Morazán, Alberdi, Juárez y Martí; más sus

impulsores en la primera mitad del siglo XX: Vasconcelos <sup>(18)</sup>, Haya de la Torre, Mariátegui, Sáenz e Ingenieros. Sin embargo, debo subrayar que hay diferencias sustantivas entre la protohistoria de la integración con sus precursores y ensayos (Ekmekdjian 1994: 101-121) y los esquemas de integración puestos en marcha en la segunda mitad del siglo XX.

Mi objetivo en este capítulo es presentar lo básico de las concepciones unionistas de los forjadores de la independencia latinoamericana, como expresión de su proyecto político: primero como postura emancipadora de esta periferia frente a la metrópoli y luego, en el curso de su esfuerzo de construcción nacional, frente a la pretensión panamericanista de la potencia hemisférica. Hago uso de los términos *Metrópoli* y *Periferia*, para referirme a las dos realidades del Mundo Colonial, el Centro dominante y la parte dominada. Señalo en primer término que el resultado de la lucha contra la dominación colonial deja balcanizado y disperso el mundo periférico, aunque el colonizador hubiese pretendido una gran nación (§ 22). Por ello, la aspiración por la unidad forma parte del proceso de construcción de los Estados nacionales y marca significativamente el discurso político y cultural iberoamericano (§ 23). No obstante, la propuesta anfictiónica de Simón Bolívar queda marcada por la Doctrina Monroe, que es acompañada de acciones diplomáticas y económicas, y de un proyecto de unidad panamericana que se torna claramente geoestratégico a favor de la gran potencia (§ 24). De aquellas luchas emancipadoras, de la realidad de la dispersión, de los esfuerzos por la incorporación de estas economías al mercado mundial y, por ende, de su autoafirmación y de su pretensión modernizadora, surgen estas formaciones

---

<sup>18</sup> En la referencia a José Vasconcelos no quiero desconocer su práctica política fascista al final de su vida. Lo que estoy valorando es su valioso aporte, en su momento, al pensamiento unionista latinoamericano y las relaciones intelectuales que esto le proveyó con otros pares del Continente y Europa.



estatales balcanizadas, rezagadas y débiles frente a su entorno (§ 25). Ante esa realidad hostil, en lo interno, lo regional y lo mundial, en el primer cuarto del Siglo XX se formula una primera propuesta de integración latinoamericana que, si bien se inspira en la ilusión bolivariana, la profundiza con alguna señal de supranacionalidad (§ 26).

## **22. Discurso identitario**

En políticos e intelectuales estudiosos de la integración en América Latina, el lenguaje se torna ambiguo cuando evocan, como basamento y antecedente de la integración práctica de la segunda mitad del siglo XX, el pasado de proyectos unionistas marcados con gestas de emancipación. Sin embargo, aquellos proyectos eran distintos a lo que se impulsa más recientemente, como práctica política de integración (§§ 26-42). Lo que había en el siglo XIX eran muy diversas respuestas a los conflictos económico-políticos generados por la colonia y el proceso emancipatorio. Tales problemas tenían que ver con los requerimientos de modernización y con la necesaria inserción de estas economías en el mercado mundial. Esto tuvo una dimensión ideológica no necesariamente homogénea, aunque el pensamiento de la independencia se mostrara radical y revolucionario marcado por los ideales de la Ilustración (Cuevas 2004, art.: 5-6). Sobre esta base se propició un discurso identitario, un proceso de creación de sentidos que buscaba destacar diferencias y tomar distancia con la metrópoli, en particular la corona española. Algunos de los expositores integraron, a su vez, la clase política latinoamericana, como Bolívar, del Valle, Morazán y Juárez, con una conducta de confrontación con su enemigo foráneo: en unas instancias España, en otra Francia, o incluso México, como en el caso de Morazán. Había, pues, un interés emancipador en el ámbito de las ideas y de la acción política, frente al discurso oficial de la metrópoli, y esto

también llegará a destacarlo el cubano José Martí frente a Estados Unidos de América.

Aquel discurso metropolitano expresaba concepciones filosóficas y políticas con sentidos y justificaciones ideológicas de la exclusión de esta parte del mundo y de la gente de Nuestra América; era como sacarlos o dejarlos al margen de la historia, como en la visión hegeliana que favorecía la construcción del Estado nacional soberano en Europa y en América del Norte. De tal forma que, parafraseando al filósofo prusiano, la humanidad fuera de las metrópolis termina siendo física y espiritualmente impotente, pues solo es existente como pasado, o no existente del todo como humanidad (Hegel, FD § 341-349).

Aunque en la práctica la colonización pudo pretender la unidad de la periferia, con religión, lengua y derecho, terminó alimentando la división y balcanización, tanto política como social y cultural, lo que se mostró dramáticamente a partir de la independencia. Pero no se puede aspirar a un análisis preciso si se parte de la pretensión de existencia de rígidas asimetrías entre metrópoli y periferia en torno a la unidad y la balcanización. El tema unionista, así como la práctica divisoria, tuvo expresiones ideológicas tanto entre la intelectualidad y la filosofía dominantes, orientadas a legitimar el esquema de dominación, como en estrategias de la independencia. Tampoco existe tal asimetría de intereses en torno al proyecto independentista, pues hubo destacados realistas con base social y estructura institucional y militar, como Boves e Iturbide, luchando contra los independentistas y dándole un sentido conservador a la gesta emancipadora <sup>(19)</sup>. Los discursos intelectuales, de manera muy contradictoria,

---

<sup>19</sup> Mi pretensión es erradicar en este análisis la concepción que pretende explicar la historia regional con ayuda de modelos asimétricos rígidos que llevan, con facilidad, a las dicotomías con sabor maniqueo y que ubicarían, a los buenos

expresaron los diversos intereses que se confrontaban en la dimensión económica y social.

Sin embargo, esta labor en las ideas, se sumó a las tareas de rescate y autoafirmación de lo latinoamericano y al establecimiento de puentes unionistas e integradores en los ámbitos sociales, políticos y culturales; una labor hacia afuera, con los vecinos periféricos y hacia adentro, como esfuerzo de integración nacional, para, por esa vía crear bases sociales con sentido emancipador; mientras desde los centros se explotaban los recursos de las periferias para profundizar el desarrollo económico metropolitano.

El debate original sobre el derecho de los conquistados y el estado de guerra entre conquistadores triunfantes e indígenas derrotados estuvo focalizado en tres expositores españoles, señalados en la primera parte de este estudio (§ 5): Vitoria, el dominico cuya reflexión lo ubica entre los iniciadores del derecho internacional en cuanto teorizó sobre la justicia y la guerra y quien postuló una comunidad universal (Ferrajoli 1999: 129). Las Casas, el intelectual comprometido con la causa de la defensa del indio, su vida y su dignidad, y Ginés de Sepúlveda, el ideólogo de la conquista que defendió el proceso de intromisión y destrucción de aquellos pueblos que por "*no tener ninguna ley*" o haber roto con el derecho natural, eran inferiores y debían ser sojuzgados. De alguna forma, estas posiciones teóricas que otorgaban o anulaban derechos autóctonos, la expresión y defensa del derecho a la vida del indio o la justificación a ultranza de la intervención, se fueron manifestando en diferentes oportunidades. Hay otros europeos. Américo Vespucio, un renacentista florentino, fue quien, en su visión humanista, percibió a los indígenas como

---

como los independentistas, unionistas y con base social y pensamiento democráticos.

seres humanos, aunque salvajes y sin ley, y no como simples partes del paisaje. Pero en lo que inició el camino hacia la identidad de esta parte del mundo, fue en su definición de que las Indias de Colón eran un mundo hasta su momento desconocido: un *Mundo Nuevo*. Esto le dio méritos para que, por la fuerza de la casualidad, su nombre fuera el que llevara el mundo descubierto por Colón.

Esta búsqueda de la identidad cultural, como parte y expresión del derecho a la vida, como "ser-siendo" (Cerutti Guldberg 1996, libro: 21) se convirtió en un reto intelectual de rescate de lo propio y de toma de distancia de lo foráneo impuesto, aunque fuese realizado desde América. Fue una tarea de reivindicación que tuvo una connotación directa superestructural que supuso intenciones tanto de carácter político como económico y social, para rescatar la vigencia de estos pueblos en cuanto tales. Tuvo carácter económico en cuanto se buscaba que las relaciones sociales de producción que se estableciesen no tenían que ser solo de explotación salvaje; eran, los humanos de esta América, formalmente iguales a los europeos y, por ello, tenían el derecho ético de que el producto de su trabajo concreto formalmente igual, fuese considerado igual en el mercado, para los intercambios; esto se traduce en la plusvalía esencial para la acumulación capitalista, según Karl Marx (Marx 1976, I: 25); porque en la realidad, la reproducción del capital se basaba en la desigual apropiación de las fuerzas productivas y los medios de producción. El carácter social se expresaba en el repudio a la explotación y a la condición de marginalidad de la periferia. Aunque con todo ello aquella igualdad formal se constituyera en un sustrato jurídico que legitimaba, en todo momento, la labor cristianizadora fundamental en la sujeción y dominación ideológica de los pueblos conquistados.

La Corona, entonces, impuso su política: declaró a esta parte del mundo territorios del soberano español, lo que fue legitimado por la Iglesia Católica;

estableció su lengua, el castellano, como medio de comunicación entre los de acá y los colonizadores, e impuso su religión, el catolicismo. Gracias a las Bulas Papales, la Iglesia legitimó el acto de apropiación soberana de España, bendijo la conquista y la colonización; además sacó fruto expandiéndose, como religión universal, al Nuevo Mundo. En esta alianza entre el poder político y el eclesial, la iglesia claramente se instrumentalizó a sí misma para tal fin y, en la medida en que fue exitosa en "su" colonización, marcó el acento conservador que exhibe la sociedad civil latinoamericana, en unos momentos y lugares con mayor fuerza que en otros.

En ese acto colonial, destructivo-homogenizador, se aniquiló a los indios en el Caribe, se quebraron las tradiciones culturales y los órdenes políticos preexistentes en México y Perú; se impactaron los sistemas de producción y de distribución alimentaria, provocando hambrunas que acompañaron las mortandades impuestas por la guerra de colonización. Además, se provocó un distanciamiento planificado de los pueblos aborígenes de sus tradiciones ancestrales: se les alejó de sus monumentos sagrados, se les ocultó sus templos; en fin, se les obligó a perder su historia. Trescientos años más tarde los ingleses Stephens y Catherwood se sorprenderían al encontrar monumentos arqueológicos perdidos en la selva mesoamericana, lejanos y extraños a los herederos de los pueblos que los habían construido (Stephens 1982: 103 y ss.).

En el ser humano, originario de España, que se instala en estas tierras, la situación no fue diferente. En un primer momento su conducta y práctica político-social estuvieron enmarcadas en el proyecto colonial en cuanto llegó a América a colonizar y a acumular riqueza creyéndose un cruzado español. En un segundo momento, mientras la Corona empezó a tomar control sobre la labor colonizadora, el criollo nativo también sufrió esa ruptura con su pasado. De esta

forma, la América que emergió se convirtió en una suerte de fragmentos de culturas que revelaban su completa ignorancia entre unas y otras y, en gran medida, de sí mismas y de su pasado.

El choque de la colonia profundizó la fragmentación de la cultura americana; exhibió a los españoles mutilados de su cultura e historia y, a la población de origen africano, traída para llenar el vacío poblacional creado por el exterminio de los indios en el Caribe, totalmente desarraigada de su origen: en su lengua, su territorio y lealtades políticas y en su propia humanidad, en tanto que fue esclavizada. Al cabo de muy pocos años, indígenas, población afroantillana y conquistadores primero, luego colonizadores españoles, eran herederos de historias perdidas.

Las tareas políticas de las clases dominantes de estas jóvenes naciones eran las de encontrar actividades económicas motrices para su desarrollo y autoafirmación material y, concomitantemente, construir estructuras estatales con solidez e independencia; su resultado fue muy disímil por lo diverso de su herencia: en tradiciones y relaciones socioculturales de adentro y vinculaciones y determinaciones económicas y burocrático-administrativas con la metrópoli desde su pasado colonial. En este proceso, no solo económico y social, sino también jurídico y cultural, se consolidó la nación y el aparato de poder que se impuso a su sociedad en un espacio territorial determinado, desde el cual su clase dominante, reclamó a sus vecinos y a los centros hegemónicos, su cuota de reconocimiento. En esa labor coercitiva y autoritaria en la mayoría de los casos, pero también consensuada en otros participó, de manera disímil, la intelectualidad. Algunos lo hicieron como acto reivindicatorio frente a Europa y en particular España como potencia en retirada en el siglo XIX, o frente a Estados Unidos de América, como potencia emergente; en ese sentido había

hecho su aporte a inicios del XVII el Inca Garcilaso de la Vega, pero destacan la labor política e intelectual de Simón Bolívar en la primera mitad del siglo XIX y la de José Martí a finales del mismo siglo. Otros lo hicieron como una afirmación de la historia de América marcada por los habitantes originarios, los indígenas, su dignidad y cultura; son ejemplo de ello las disputas en que participó Bartolomé de Las Casas en la primera mitad del siglo XVI y los escritos del propio Garcilaso. Empero, en el siglo XX hay que señalar en esta tarea la labor intelectual de José Carlos Mariátegui, Alfonso Reyes y José Vasconcelos. No faltó quien lo realizara como un ejercicio orientado a superar lo que consideraba la inferioridad frente a Europa, como se observa en el pensamiento del argentino Domingo Faustino Sarmiento o el venezolano Andrés Bello. O bien como balance negativo de la balcanización y de su vulnerabilidad frente a las potencias y, por tanto, como una postulación de la unidad, ya fuera como encuentro intelectual, o bien mediante una propuesta de Confederación, como en Bolívar, del Valle, Martí, Mariátegui e Ingenieros.

### **23. Planteamiento unionista**

Por el momento fundacional y por las corrientes filosófico-políticas que los inspiraron, los Estados latinoamericanos surgidos como resultado emancipatorio corresponden en el tiempo a la segunda generación de Estados nacionales según la formulación habermasiana (§ 2): se construyeron sobre la base del impacto en este continente de la Independencia de América del Norte y de la Revolución Francesa. Su momento corresponde al del liberalismo y la ilustración gracias, sobre todo, a la ocupación bonapartista en la Península Ibérica y a la labor de las Cortes de Cádiz, cuya constitución fue promulgada en 1812. Sin embargo, toda la colonia española en América heredó una tradición política abigarrada y heterogénea, resultado de reconquistas y dominaciones, de luchas

religiosas y feudalismos inconclusos; esto fue expresado en el estilo de administración que se puso en práctica en la conformación de valores, creencias y lealtades de la sociedad civil y, consecuentemente, en el tipo de Estado nacional construido, después de las luchas emancipadoras. Como no siguieron huella alguna de una conciencia nacional adelantada y difundida con medios propagandísticos, como se dio en Europa (Habermas 1999a: 81), la nación surgió históricamente desde "arriba", desde el Estado (Cerutti Guldberg 1996, libro: 32), porque las administraciones burocráticas y balcanizadoras cortaron arbitrariamente el espacio sociocultural preexistente. Por ello la nación queda "*ligada al proyecto de una voluntad política no a una identidad preexistente*" (Jiménez y Acuña 2004: 9). Las luchas que se venían dando desde los inicios del siglo XIX a lo largo del continente, culminaron hacia 1822 con la independencia de la mayor parte de los territorios coloniales, a excepción de las antillas mayores, Cuba y Puerto Rico. Lo particular es que no hubiera conciencia nacional que forjara al Estado, menos con patrones no españoles, como hubiesen sido el Imperio Inca que reivindicara Garcilaso, o la cultura Maya en Mesoamérica. Tampoco los linderos administrativos de la Colonia se irían, necesariamente a constituir en las fronteras de los Estados territoriales surgidos. Con pérdidas notables de posesiones coloniales, llegaron a juntarse Provincias y Estados para formar Repúblicas Federales, como en México, Argentina y Brasil. En la región andina y en América Central hubo fragmentaciones en pequeños Estados, con algún nivel formal de independencia. Hacia la mitad del siglo XIX eran reconocidos México, cinco Estados de Centroamérica, dos en la isla Española y diez de América del Sur. En todos, la modernidad marcada con el lenguaje del positivismo coadyuvó a la estructuración de un Estado de orden y progreso, la consolidación de la nación y la inserción económica en el mercado mundial. Cuba y Panamá emergerán, a principios del XX con una débil independencia formal y, más bien, sojuzgadas por la potencia hemisférica; no obstante la conciencia nacional cubana está bastante profundizada desde su



gesta independentista. Otro derrotero le tocará a Puerto Rico, hoy estado asociado a la unión federal estadounidense.

Esas repúblicas liberales del siglo XIX heredaron tradiciones ancestrales pero mucho apego al ideario de la Ilustración y las obras de Montesquieu y Rousseau, a veces impuesto de manera más radical que en Europa. El constitucionalismo y el equilibrio de poderes acompañaron, en las legislaciones, los principios de respeto a las libertades y derechos naturales siguiendo a John Locke, o los derechos civiles como en Rousseau. A pesar de, o con, el liberalismo radical, hubo efímeros imperios: Haití fue la primera nación independiente en donde, además de la abolición de la esclavitud (lo que inspiró simpatías en las vecindades), se instauró la primera monarquía del continente (1804-1806) encabezada por el mulato Jean-Jacques Dessalines (1758-1806). Otro monarca efímero fue un remedo de bonapartismo en México encabezado por Agustín I de Iturbide (1821-1823) quien, siendo un leal soldado del reino, pactó un conservador Plan de Iguala al que se anexionaron, con poca proyección, los conservadores centroamericanos: sus tres garantías eran la conservación de la Religión Católica, sin tolerar ninguna otra, la independencia bajo una monarquía y la unión de americanos y europeos (Romero 1970: 83). Más tarde, después de la guerra contra Francia, México experimentará una segunda edición imperial, con Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), una imposición francesa de Napoleón III. El tercer caso, exitoso desde el Estado, aunque con rebeliones sociales, se llevó a cabo en Brasil, colonia portuguesa donde se le había dado acogida a los monarcas lusitanos que habían huido de la ocupación militar de Portugal por las tropas napoleónicas (1807). Al regreso de los monarcas a Portugal, los independentistas coronaron, para que encabezara la construcción del Brasil independiente en 1822, a Pedro I heredero del trono portugués, quien se había radicado en la colonia portuguesa; este imperio se mantendrá hasta 1888. No faltó en algunos próceres de la independencia

alguna ilusión monárquica (Romero 1970: 88), que no alcanzará realización concreta.

El debate ideológico no solo se centró en el ideario de los ilustrados que estuvo detrás del trono de la dinastía de los borbones españoles, particularmente Carlos III y Carlos IV (1759-1808); la invasión napoleónica que los derrocó e impuso a José Bonaparte en España produjo, por reacción, un ambiente liberal y revolucionario que sería coronado con diversos movimientos sociales y políticos, en España y en América, y se estamparía en la Constitución de Cádiz establecida en 1812. La América y los americanos se tornaron en parte esencial de la unidad de la nación española: fue una superestructura jurídica que legitimó el sentido de la igualdad de todos los súbditos ante la Corona para borrar los regionalismos nacientes o existentes y la explotación de unos hacia otros. Gracias a esta superestructura liberal se pusieron en evidencia las desigualdades reales que cultivaron la emancipación (Soler 1980: 36). Pero también, en el otro extremo, abrió un sentimiento antiliberal que tuvo impacto en el proceso emancipatorio.

Con la reinstauración de la corona española en Fernando VII (1814) la reacción conservadora, con bases sociales destacadas en el continente, obstruiría las luchas políticas hasta 1820. Para cuando fue restablecida la Constitución, la lucha independentista del Nuevo Mundo había adquirido matices múltiples de posiciones e intereses: liberales y conservadores, antibonapartismo y lealtades señoriales, anticolonialismo español e ideal emancipador, defensores de la esclavitud o propiciadores del tráfico desde África, y los abanderados de las ideas rousounianas de igualdad y libertad. Es notable como los defensores del *statu quo* anterior se tornaron independentistas:

*(...) cuando la metrópoli cedió a la presión de los grupos liberales, los tradicionalistas promovieron la independencia allí donde habían conseguido mantener la sujeción. Tal fue el caso de Nueva España y la capitanía de Guatemala, en donde la independencia fue promovida por la alta jerarquía militar y eclesiástica y los grupos señoriales después de la revolución de Riego en 1820. (Romero 1970: 54)*

No puedo obviar, al trazar este panorama, la tradición cultural autóctona de raíces precolombinas y el rechazo a la actitud prepotente de los centros coloniales locales, Virreinos y Capitanías, que desencadenó guerras y balcanización. De ahí que el tema de la integración económica, por bloques o continental, que se ha debatido en la segunda mitad del siglo XX, como intención y como esfuerzo, tenga antecedentes y precursores desde el siglo XIX.

El planteamiento unionista no sólo fue un producto intelectual, porque también hubo propuestas políticas en ese sentido, respaldadas por elites gobernantes y con base sociales de cierta amplitud. Lo opuesto, fuera la balcanización o la anexión al imperio, también tuvo su cuerpo doctrinario, sus bases sociales y sus elites políticas. La utópica unión latinoamericana fue una propuesta de Bolívar y del centroamericano José Cecilio del Valle, aunque de manera independiente, y en este caso, siguiendo el sueño del Abad de St Pierre para Europa (Soler 1980: 48 y ss; Glinkin 1984:11, y Guerra Vilaboy y Maldonado Gallardo 2000: 53). Al principio llevó el nombre de "Liga Hispanoamericana"; en sus motivaciones estaban las preocupaciones por la seguridad de estas jóvenes repúblicas, rezagadas y vulnerables, a raíz de la agresividad de la Santa Alianza europea y el recelo sobre las intenciones de la nación del Norte hacia el resto del hemisferio. Es necesario subrayar que no hubo, durante el siglo XIX, consolidación de Estados; pero, además, los intentos conducentes a construir Estados nacionales que rebasaran los límites débilmente marcados entre los países emancipados, no pretendían más que buscar mecanismos de

autodefensa y seguridad frente a las amenazas del entorno; esto pudo haber implicado pretensiones integradoras en el ámbito económico y cultural, como se puede observar en los planteamientos de del Valle sobre la federación y la comunidad económica (Soler 1980: 49) y las propuestas confederales y anfictionicas de Bolívar. No obstante, los esfuerzos unitarios del siglo XIX no eran sino ilusiones de construcción estatal en búsqueda de mayor seguridad nacional; eran una fórmula emancipatoria frente a la balcanización real impuesta desde la Corona, aunque la ilusión liberal de los peninsulares había sido que los humanos en este continente vivían dentro de una misma gran nación colonial.

Bernardo Monteagudo, antecesor de Bolívar, era un radical sudamericano que abrazó la idea de la ruptura absoluta con las tradiciones conservadoras de la colonia. Llegaría a redactar el proyecto de constitución de 1813 y, en 1825, siendo auditor de guerra y secretario del General Bolívar escribió su *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los Estados hispanoamericanos y plan de su organización*, cuya publicación póstuma se realizó en Lima y Chile el mismo año. Su objetivo de unidad estaba centrado en la seguridad frente al peligro de intervención de la Santa Alianza (Erkmekdjian 1994: 103).

El más sólido militante por la nación hispanoamericana, en su propuesta y en el empuje político que le impuso, fue Simón Bolívar (1783-1830); "*una convicción y una profesión de fe que se puso de manifiesto desde los inicios de la lucha*" (Cuevas Molina 2004, art.: 7). Su soporte y validación se encuentra en la filosofía europea, sobre todo en las lecturas de Montesquieu, Rousseau y Bentham, a quienes el libertador citaba con propiedad en sus discursos y escritos. Su pensamiento estuvo centrado en la búsqueda de la solidez y la

estabilidad políticas basadas en un incipiente espíritu nacional. Defendió el equilibrio de la voluntad general y la autoridad pública, cuya armonía se alcanza en la eficacia de los cuatro poderes públicos que propuso: los tres clásicos de Montesquieu y un poder moral que vigilase la acción de los otros frente a los defectos del medio y la virtud de quienes luchan por la justicia, de lo que depende la felicidad del pueblo. Su idea de formar una sola nación en todo el Nuevo Mundo con un gobierno común fue desechada por él mismo desde 1815 en su *Carta de Jamaica*: una adecuada descripción de las peculiaridades históricas, aunque las diferencias entre los pueblos la hacían ilusa. En esa carta, escrita cuando en América apenas se iniciaba el proceso emancipador y en Europa vivía el ambiente creado por la Santa Alianza (§ 8), decía:

*Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una gran república; como es imposible, no me atrevo a desearlo, y menos deseo una monarquía universal de América, porque este proyecto, sin ser útil, es también imposible. (...)*

*Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la formula de instalar allí un augusto congreso de representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo. (Bolívar 1985: 83 y 87)*

No en vano su análisis de la situación política y de las perspectivas de las grandes naciones orientaban su entendimiento a visualizar, desde entonces, una "(...) *América (que) comporta la creación de diecisiete naciones*" (Bolívar 1985: 83). De ahí que no fuera un simple soñador, sino un estadista con un preciso conocimiento de la realidad social que heredaron las ex colonias españolas:

*(...) no somos Europeos, no somos Indios, sino una especie media entre los Aborígenes y los Españoles. Americanos por nacimiento y Europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer, contra la oposición de los invasores; así nuestro caso es el más extraordinario y complicado.* (Bolívar 1985: 99).

Bolívar abrazó la idea de que lo que se construía en este continente era diferente y diverso; por ello, no tenía porqué seguirse, en esta construcción institucional, cánones o patrones europeos, ni tampoco su resultado debía ser igual en todas las partes del continente: "*climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América*" (Bolívar 1985: 87). Pero esta particularidad es la que marca su concepción del Estado: diverso, como la realidad social que lo funda, ampliamente representativo de todas las clases explotadas por la colonia y orientado a erradicar todo vestigio de colonización. Había una visión política marcada por el tipo de lucha que enfrentó: la "guerra social", en la que participó el primer movimiento reaccionario de masas, el de José Tomás Rodríguez Boves, el guerrillero y militar realista y feroz caudillo antibolivariano. De ahí que Bolívar, constructor del Estado venezolano, le impregnara su calidad "mantuana" (Zavaleta 1982), es decir, su mayor sentido democrático en confrontación con aquella sociedad civil más conservadora. Esas dicotomías sociales irreconciliables exigieron audacia en la política de alianzas hacia la construcción nacional: la conquista de la libertad, la soberanía y la consolidación de la independencia no eran tarea

fácil; la democracia, única "*susceptible de una absoluta libertad*", como en Rousseau, no había tenido el éxito que exhibían las aristocracias y monarquías (Bolívar 1985: 102). Estas particularidades marcan en su pensamiento, siguiendo a Montesquieu, su rechazo a la importación de modelos y, en particular, el sistema federal de factura estadounidense "*bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes estados*" según había afirmado desde 1812 (Bolívar 1985: 62).

Creyó, abiertamente, que la debilidad de estos Estados nacionales, solo podía atenuarse con la creación de una Confederación Hispanoamericana, que les daría fortaleza (Bolívar 1985: 89) para el cultivo de las virtudes, las ciencias, las artes y la prosperidad; por esa vía podrían enfrentar a Estados poderosos del Continente: el imperio brasileño al Sur, del que se suponía que podía ser el cuartel general de la intervención de la Santa Alianza y, sobre todo, los Estados Unidos al Norte, nación que había proclamado en 1823, por boca del Presidente Monroe, su unilateral doctrina de protección al hemisferio occidental. Al proyecto confederal de Bolívar no se le puede negar vigencia por su autenticidad y origen, y por los referentes externos frente a cuyos peligros se postulaba.

*No fue un invento desmesurado de un ambicioso político, ni tampoco un delirio de profeta insomne. Fue una propuesta de máximo realismo, la cual implicaba una ética domesticadora de la **Realpolitik**. No fue entendida así en su tiempo. Desde el sur y desde el norte fue agredido y boicoteado el proyecto anfictiónico de Panamá (Cerutti Guldberg 1991: 28).*

Con esta herencia múltiple, los países latinoamericanos continuaron con negociaciones entre sí. En Centroamérica se siguió con la larga historia de

acuerdos y confrontaciones herederas de la Federación Centroamericana de 1823-1839. En América del Sur, los países andinos harían su específico esfuerzo en el Congreso de Lima de 1847-48 con representantes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, donde se reiteraban las aspiraciones integracionistas, aunque tales acuerdos no fueron ratificados. Es notorio que los países participantes, en cuyo suelo se asentó en su oportunidad el Imperio Inca, son los mismos que en 1969 firmaron el Acuerdo de Cartagena, al que después se adherirá Venezuela (§§ 29-30). Fue un colombiano, José María Torres Caicedo, el que, en 1861, en París, propuso la creación de la Liga Latino Americana y en 1865 publicó el libro Unión latinoamericana (Larrea Torres 1998: 146). En el Congreso de Santiago de Chile de 1856 participarán Chile, Ecuador y Perú y en este evento se firmó un tratado continental de Alianza y Asistencia Recíproca, abierto a todas las naciones latinoamericanas (Ekmekdjian 1994: 115). Además de esta dinámica política estatal, hubo un valioso esfuerzo intelectual por el estudio del derecho internacional privado latinoamericano que, si bien, por esa vía no se creaba comunidad, abonó el terreno jurídico regional, con algún impacto en los Estados: en 1877, en Lima se realizó un primer intento para su codificación con la participación de diez países; luego, en Montevideo en 1889, se elaboran tratados con participación de juristas de diecisiete países americanos; más tarde se dictaría el Código Bustamante de La Habana en 1928 que, aunque no entró en vigencia por sus numerosas reservas, abriría un surco en la unificación de ese derecho internacional privado. Por último, deben señalarse los avances desde los Estados hacia la firma de los tratados de Montevideo de 1940 y convenios bilaterales entre Argentina y Brasil, Argentina y Chile, y Argentina y Uruguay, entre otros (Ekmekdjian 1994: 116-7); con ello se prepara el terreno para la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (§ 28) y, más recientemente el MERCOSUR (§§ 33, 35).



## 24. Proyecto panamericano

Para 1822 el gobierno estadounidense había reconocido formalmente a las jóvenes repúblicas latinoamericanas, a pesar de la presión de los gobiernos conservadores europeos que querían ayudar a España a recuperar sus antiguas colonias; para ello, el Presidente James Monroe se había asegurado que su Congreso respaldara sus posiciones, pues había un claro interés nacional en su política exterior: la negociación de las Floridas con España, la preocupación sobre la política francesa y rusa, sobre sus territorios en el Norte del Continente y la clara percepción de que Gran Bretaña, que tenía la más poderosa Marina de guerra, se oponía a la reconquista de América Latina.

Es un hecho que había, durante todo el siglo XIX, dos dinámicas contrapuestas en este Hemisferio. Mientras la intelectualidad de Nuestra América construía, con muchas dificultades, un discurso anfictionico hispanoamericano y legitimaba este esfuerzo en fuerzas sociales y en estructuras políticas de algunos Estados nacionales, Estados Unidos de América fortalecía su modelo de hegemonía con un capitalismo avanzado y agitaba el panamericanismo con el sello de un "destino manifiesto". Por una parte se observaban reincidencias, encuentros y alejamientos que expresaban la dinámica social, la expresión de los intelectuales y los intereses políticos dominantes hispanoamericanos, algunos con más simpatías hacia Inglaterra que hacia la nación del Norte. Por la otra se hacía evidente el interés particular de establecer un protectorado sobre el Continente para ampliar su poderío político y económico, bajo la excusa de contener el expansionismo europeo y la agresividad de la Santa Alianza. En palabras de Mariátegui:

*Mientras el íbero-americano se apoya en los sentimientos y las tradiciones, el panamericanismo se apoya en los intereses y los negocios. La burguesía íbero-americana tiene mucho más que aprender en la escuela del nuevo imperio Yanqui que en la escuela de la vieja nación española. El modelo yanqui, el estilo yanqui, se propagan en la América indo-ibérica, en tanto que la herencia española se consume y se pierde. (...) A esta gente que gobierna la economía y, por ende, la política de la América del Centro y del Sur, el ideal íbero-americanista le importa poquísimo. En el mejor de los casos se siente dispuesta a desposarlo justamente con el ideal panamericanista. Los agentes viajeros del panamericanismo le parecen, por otra parte, más eficaces, aunque menos pintorescos, que los agentes viajeros -infantes académicos- del íbero-americanismo oficial, que es el único que un burgués prudente puede tomar en serio. (Mariátegui 1960: 28-29)*

La Doctrina de James Monroe sobre América Latina fue expuesta en diciembre de 1823. No es anecdótico que tres años antes, en 1820, como formando parte de una cosmovisión que se imponía en el mundo desarrollado, el filósofo alemán Hegel había dado a conocer sus *Principios Fundamentales de Filosofía del Derecho*, en cuya parte final negaba toda posibilidad de un derecho internacional, más aun entre naciones que habían alcanzado el nivel de desarrollo expresado como "*espíritu universal*" y como voluntad soberana. En el escenario internacional, la alternativa impuesta por la potencia dentro del espíritu hegeliano era precisa: acuerdo o guerra (Hegel FD § 337 y 347), nunca *paz perpetua* como lo había formulado Kant en 1795 (§ 8).

En la década de los cincuenta del mismo siglo XIX, en el contexto de la pugna por la construcción nacional estadounidense, hubo políticos en el Norte que acariciaron la posibilidad de un amalgamamiento de Estados con miras a acumular fuerza social y político militar en torno a los estados esclavistas sureños; éste es el ambiente político que legitimó la incursión, con alguna base social o apoyo político, del filibustero William Walker, primero en México y luego

en Centroamérica. También se dio, en Washington en 1856, la firma de un Tratado de Alianza y Confederación con representantes de ocho países, incluyendo Estados Unidos. Sin embargo, desde los círculos dominantes estadounidenses, en ningún momento se alimentó la posibilidad de concebir una unidad política hemisférica pues, por un lado la intención de Estados Unidos, excesivamente proteccionista a lo interno, estaba centrada en el ámbito de la seguridad hemisférica y, por otro, había claras asimetrías de todo tipo entre los distintos países del Hemisferio Occidental.

Será hacia el final de aquel siglo cuando se hace el más importante llamado con pretensiones de integración económica por parte de James G. Blaine, Secretario de Estado estadounidense: convocaba a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, denominada Conferencia Internacional Americana. Esta actividad intergubernamental se celebró en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, y ahí los estadounidenses propusieron, a las entonces 18 naciones de América Latina, la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Los temas de la convocatoria eran:

*First. Measures that shall tend to preserve and promote the prosperity of the several American States.*

*Second. Measures toward the formation of an American customs unions, under which the trade of the American nations with each other shall, so far as possible and profitable, be promoted.*

*Third. The establishment of regular and frequent communication between the ports of the several American States and the ports of each other.*

*Fourth. The establishment of a uniform system of customs regulations in each of the independent American States to govern*

*the mode of importation and exportation of merchandise and port dues and charges, a uniform method of determining the classification and valuation of such merchandise in the ports of each country, and a uniform system of invoices, and the subject of the sanitation of ships and quarantine.*

*Fifth. The adoption of a uniform system of weights and measures, and laws to protect the patent-rights, copyrights, and trade-marks of citizens of either country in the other, and for the extradition of criminals.*

*Sixth. The adoption of a common silver coin, to be issued by each Government, the same to be legal tender in all commercial transactions between the citizens of all of the American States.*

*Seventh. An agreement upon and recommendation for adoption to their respective Governments of a definite plan of arbitration of all questions, disputes, and differences, that may now or hereafter exist between them, to the end that all difficulties and disputes between such nations may be peaceably settled and wars prevented.*

*Eighth. And to consider such other subjects relating to the welfare of the several States represented as may be presented by any of said States which are hereby invited to participate in said Conference. (Gantenbein 1950: 54-55)*

La clara pretensión era la creación de una unión aduanera y la adopción de una moneda única hemisférica. Es notable el parecido formal de esta propuesta decimonónica con la Iniciativa de las Américas del Presidente George Bush padre, de 1991, y la de William Clinton del Área de Libre Comercio de las Américas de 1994, aunque la intención de finales del siglo XIX albergaba otros contenidos contextuales. Los suramericanos, más dependientes económica y políticamente de las potencias europeas, entendieron las pretensiones estadounidenses e

hicieron lo posible para que los resultados de la conferencia fueran poco exitosos. El argentino Roque Sáenz Peña describió la situación de esta forma:

*En 1888 año en que se convoca a la Conferencia, aproximadamente una tercera parte del monto total del comercio argentino correspondía a Inglaterra, Francia tenía más de un quinto, Alemania algo más de un décimo y Estados Unidos solo la doceava parte. Las instrucciones del presidente argentino a su delegación decían: "La formación de una liga aduanera americana envuelve a primera vista el propósito de excluir a Europa de las ventajas acordadas a su comercio (...) Tal pensamiento no puede ser simpático al gobierno argentino (...) que (...) bajo ningún concepto querría ver debilitarse sus relaciones comerciales con aquella parte del mundo, adonde enviamos nuestros productos y de donde recibimos capitales y brazos (...) La convocatoria actual tiene por objeto la implantación del Zollverein americano, pero estando la legislación aduanera de los Estados Unidos basada en principios opuestos a nuestras leyes en esa materia, no sería posible aceptar ninguna proposición tendiente a la ampliación en América del sistema proteccionista de los Estados Unidos o que importara restricciones a nuestro comercio con Europa" (Cit. por Fernández en Martí 1982: 17).*

En todo caso, el poco éxito de la propuesta de Blaine no desalentó las intenciones estadounidenses hacia una unidad hemisférica en comercio y defensa. A partir de entonces serían convocadas nuevas reuniones con diferentes resultados: medio siglo después llegaría a ser suscrito el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (1947) y serían creados la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1959). Pero en ninguno de estos instrumentos hay pretensiones de creación de supranacionalidad alguna; son organismos y acuerdos intergubernamentales tutelados y al servicio de la potencia hemisférica.

Al final del siglo XIX y para enfrentar ese contexto panamericanista, retomará la bandera de la unidad de "Nuestra América" el cubano José Martí (1853-1895). Pensador y combatiente por la independencia de su patria, fue partícipe y testigo directo en Washington de la Conferencia Internacional Americana de 1889, lo que le permitió comprender el fondo y sentido del proyecto panamericanista. Sobre este encuentro escribió:

*Jamás hubo en América, de la independencia acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa y cerrar tratos con el resto del mundo. (Martí 1982:152)*

La propuesta de Martí de la unidad hispanoamericana, con la que reiteró a Bolívar, conservaba la preocupación por el peligro inminente de la potencia hemisférica:

*Los pueblos castellanos de América han de volverse a juntar pronto, donde se vea o donde no se vea. El corazón se lo pide. Sofocan los más grandes rencores, y se nota que se violentan para acordarse de ellos, y obrar conforme a ellos en la tierra extraña. La conferencia de naciones pudo ser, al valer los pueblos de América menos de lo que valen, la sumisión humillante y definitiva de una familia de repúblicas libres, más o menos desenvueltas, a un poder temible e indiferente, de apetitos gigantescos y objetivos distintos". (Martí 1982: 168)*

En ese esfuerzo de sumatoria entrelazaba la inmensa gama de grupos étnico culturales y tradiciones: el indio, el negro y el campesino, como "el pueblo natural" que reivindica lo propio, la particularidad de "Nuestra América", pues "el enigma hispanoamericano" no está formulado en el libro europeo o yanqui ni

puede ser resuelto siguiendo los modelos importados. Había en Martí también una reivindicación cultural. Su claridad política le permitió vincular lo general de esta parte de América y lo particular nacional, en tanto creyó que el destino de cualquier parte de la América hispana estaba entrelazado con el resto. De ahí que creyera que la independencia de Cuba debía coronar el proceso emancipador de todo el continente y reivindicar el inicio de la segunda independencia: un retén a la pretensión estadounidense que impida *“que en Cuba se abra, por la anexión de los imperialistas de allá y los españoles, el camino que se ha de cegar, y con nuestra sangre estamos cegando, de la anexión de los pueblos de nuestra América al Norte revuelto y brutal que los desprecia”* (Martí 1982: 322).

Quiero subrayar que este discurso político y cultural de rescate de la identidad y antipanamericanista, se fue profundizando en este sector de la intelectualidad hispanoamericana a raíz de la práctica expansiva de Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX. Sus intervenciones en México, Centroamérica y Caribe se tornaron en amenaza real para el resto de las naciones. Desde ese contexto, la unidad hispanoamericana fue vista como salvaguarda no sólo contra el poderío europeo, según la retórica panamericanista, sino frente a la propuesta panamericana. Frente a la amenaza expansiva de la potencia continental, esta intelectualidad postuló la unidad hispanoamericana como autoafirmación y mecanismo de toma de distancia de la metrópoli. En un primer momento es toma de distancia frente a España; luego a la totalidad del viejo continente, por su Santa Alianza y por la presencia colonial lusitana en Brasil, y francesa y holandesa en el Caribe; pero también por la política expansiva británica, no solo al estilo del viejo colonialismo en el Caribe, sino con manifestaciones neocoloniales en inversiones, en banca, servicios, producción y extracción en diversos países, sobre todo de América del Sur. Posteriormente su objetivo se desplazó hacia Estados Unidos de América, a raíz de las

intervenciones militares justificadas en la Doctrina Monroe y en la política del Destino Manifiesto.

## 25. Peculiaridades fundacionales

Este pasado latinoamericano de confrontaciones históricas y búsquedas de identidad, marcó significativamente el proceso de constitución estatal e impactó de manera concomitante su sociedad civil: no sólo en la diferenciación de la estructura, la institucionalidad y el sistema de lealtades políticas (*lo de arriba*), sino porque moldeó la forma de ver las cosas *desde abajo*. Así lo explica Marcos Kaplan:

*Con la emancipación política, la región pierde la unidad político-administrativa del régimen colonial, y se fragmenta finalmente en dos decenas de repúblicas independientes y disociadas. A ello contribuyen: el atraso heredado; el múltiple legado de la organización radial y centrífuga de las economías y sociedades coloniales; la falta de interdependencia de intereses y de integración geográfica y socioeconómica; la perduración de estructuras arcaicas; el desarrollo capitalista incumplido o insuficiente; la generación consiguiente de tendencias centrífugas de todo tipo; la quiebra de lazos y canales tradicionales por guerras independientes y civiles; la inserción subordinada en el nuevo sistema internacional en emergencia; la acción de las grandes potencias (Kaplan 1996: 42).*

La idea y el sueño de los unionistas de construir Estados nacionales poderosos coercitiva, territorial y económicamente, era como la expresión del orden de Westfalia para esta periferia, que no fue realizable pues la realidad, bastante hostil para ello, no hacía viable al gran Estado soporte de una gran nación. El propio Bolívar así lo comprendía desde el Manifiesto de Cartagena de 1812 (Bolívar 1985: 57 y ss). De tal forma que lo más avanzado del pensamiento



político quedó en la retaguardia de la inacción y el desencuentro durante el siglo XIX; “*fuerzas centrífugas hicieron desaparecer las alianzas alcanzadas*” (Cuevas Molina 2004, art.: 8) y dieron paso a una vanguardia de caudillismos que acaparó la escena de la emancipación y a un sesgo ciudadano que se impuso al ámbito rural y que lo desplazó como barbarie. No fue sino frente al peligro inminente del intervencionismo estadounidense, la potencia emergente, que surgieron algunos planteamientos anfictionicos, con débiles bases sociales, lo que produjo las superestructuras políticas diversas, algunas más conservadoras que otras. De hecho, la sociedad civil no incorporó plenamente el llamado progresista y democrático del ímpetu integrador en su diversa dimensión de nacional, regional e hispanoamericana; de ahí que el esfuerzo de consolidación nacional tardara varios años, en algunos casos, hasta avanzado el siglo XX.

Las grandes naciones posibles se desmembraron, a excepción de aquellas que pudieron resistir la presión foránea y formular algún proyecto federalista, como Brasil, gracias a la experiencia monárquica de más de medio siglo que causó zozobras en los vecinos, pero que, sobre todo, creó *una burocracia lúcida y precoz* (Zavaleta 1982). En Argentina la masa de inmigrantes impactó en la sociedad y le dio un sesgo conservador y autoritario al desarrollo capitalista, al surgimiento del sentido nacional y a la creación de un Estado prácticamente preconcebido (Zavaleta 1982). De ahí que su historia oficial, episódica y anecdótica, fuera imprescindible para la legitimación de la conciencia nacional (Pérez Brignoli 1975: 126).

México, por su parte, construyó su Estado federal sobre un territorio escindido por la prepotencia del Norte, que le cercenó prácticamente la mitad con complicidad de las elites locales; su consolidación sociopolítica será alcanzada solo después de la revolución de principios del siglo XX cargada de un lenguaje

antiestadounidense, antilatifundista, obrerista, pequeño burgués y de reivindicación de las tradiciones indígenas ancestrales (Villegas 1980: 106-116); con ello la sociedad civil mexicana pudo reivindicarse en esa clase política que dará continuidad a un estilo de desarrollo capitalista más independiente que en el resto del continente.

Centroamérica se resistió a la Federación de 1823, pero también a las ilusiones anexionistas con los vecinos, aunque una de sus provincias se integró a México. De hecho el lado Norte de Centroamérica supo disponer de la riqueza humana aportada por los indígenas, lo que permitió mayor acumulación, un espíritu más liberal en El Salvador y una mentalidad más señorial y conservadora en Guatemala. Costa Rica sin vínculos de comunicación con su centro colonial, buscaría otras vinculaciones, mientras Nicaragua intentaba construir su sentido nacional en las márgenes del paso interoceánico. Los esfuerzos por restaurar la Federación serían suscritos por El Salvador, el país más unionista, Honduras y Nicaragua, los más carenciados de una institucionalidad estatal, durante todo el periodo en que Guatemala sufrió la dictadura conservadora de Rafael Carrera. De lo que fuera la Capitanía General de Guatemala se llegaron a formar cinco repúblicas débiles y prácticamente inviables, sacudidas por guerras y dictaduras por más de un siglo: eran pueblos y Estados particulares en construcción que se identificaron con la soberanía, en vez de una nación o un pueblo centroamericano (Jiménez y Acuña 2004: 12).

Hacia el Sur, la Gran Colombia que heredó la gestas emancipadoras del libertador Bolívar, quedó dividida en cuatro: Colombia que impuso un Estado poderoso con una visión nacional unitaria que pretendía superar las diversidades de su interior; Ecuador que, al igual que sus vecinos de herencia incaica, construyó un Estado desde una agricultura desarrollada por la mano indígena;

Venezuela, cuyo Estado lleva la marca mantuana, llegó a ser favorecida, durante el siglo XX, por el excedente aportado por la extracción petrolera, lo que le dio la legitimidad suficiente para consolidar su dominio federal; posteriormente, Panamá, nación ístmica, mixtura de las gestas emancipadoras contra Colombia de finales del siglo XIX y el aporte de reconocimiento e intervención estadounidense a cambio del negocio canalero.

Los países andinos, que pudieron haber heredado la tradición del imperio inca reivindicado por Garcilaso de la Vega o bien los esfuerzos de los Congresos de Lima de 1847 y de Santiago de 1856, quedaron divididos en cuatro: eran Estados sometidos a dictaduras y guerras entre los que defendían el derecho a la hacienda y la explotación del indio, el guano y la minería como una herencia precapitalista (Zavaleta 1982) y quienes reivindicaban los derechos de estas mayorías. Fueron pueblos separados que construyeron Estados balcanizados, incluso a su interior, lo que acentuó su debilidad y sus confrontaciones, entre ellas la demarcación de las fronteras y la salida al mar, como fue el caso de Bolivia. Chile emergerá como la nación más poderosa; sin embargo, también construida y unificada desde un Estado de forma democrática, pero con contenido y prestancia oligárquica (Zavaleta 1982).

Sobre la construcción estatal del Uruguay, aquella provincia rebelde desde la perspectiva de los argentinos, y de Paraguay, solo señalo que se legitimaron como Estados nacionales entre la presión de sus vecinos, al estar en la frontera de las dos potencias coloniales, España y Portugal. Pero debemos recordar que la guerra de la Triple Alianza desangró al Paraguay y, sobre esa base, se irá a demarcar débilmente su sentido nacional y soberanía.

En el Caribe, Haití pasó de independiente y monárquico a inicios del siglo XIX, a ser la retaguardia del desarrollo, sometido a dictaduras militares y a una osificación de la cultura liberal mediante la oficialización de las tradiciones religiosas ancestrales de las inmigraciones africanas. No es la misma historia, aunque República Dominicana fue construida sobre su base lingüística hispánica en el Oriente de la Isla Española, cuando su población fue expulsada por los francoparlantes. Cuba, por su parte, construyó su conciencia nacional en una larga lucha independentista bastante tardía y en claro distanciamiento ideológico-político de la potencia hemisférica, lo que se constituye en el basamento martiano de su revolución antiimperialista.

Los esfuerzos constitucionales del siglo XIX, sobre todo en la segunda mitad, que marcaron notas de liberalismo y positivismo y que apuraron la modernización de estas economías para su inserción en el mundo capitalista, se entrelazaron con proyectos unionistas frustrados y con autoritarismos muy poco legitimados. Esta realidad diversa y heterogénea, con sus particularidades en lo social, lo político, lo cultural y lo económico, se ha expresado en los cuatro modelos de integración que se han forjado en América Latina y el Caribe, y de esas raíces emanan sus particularidades.

## **26. Una primera propuesta**

En la primera mitad del siglo XX el lenguaje emancipador, el sentido antiestadounidense y el sueño integrador van a tener acentuaciones ideológicas e inspiraciones muy diversas: no sólo en los intelectuales, sino también en organizaciones de la sociedad civil. No en vano, la doctrina Monroe, en su expresión rooseveltiana, había dado pasos no discretos en la región del Gran Caribe: intervención de marines en Honduras, Nicaragua, Haití, República

Dominicana y México (Glinkin 1984: 42); injerencia interesada en el proceso de independencia de Cuba, Puerto Rico y Panamá; participación a su estilo en la Revolución Mexicana y en las negociaciones de paz que resolvieron los conflictos bélicos fronterizos en Centroamérica. Sobre estas bases y aquellas expresiones culturales, el debate político antiestadounidense llegó a matizarse de marxismo, socialismo utópico, social democracia, que constituyeron una expresión de resistencia hacia el expansionismo y la pretensión panamericanista. Fue el fondo del discurso de los peruanos José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre, uno marxista fundador del Partido Comunista, y el otro social demócrata, fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA); de los costarricenses Joaquín García Monge, editor del Repertorio Americano, y Vicente Sáenz, fundador de la Unión Democrática Centroamericana; de José Vasconcelos, quien soñó la raza cósmica; del nicaragüense Augusto César Sandino, con su proyecto de hacer una sola nación en Latinoamérica sin fronteras ni aduanas (Cuevas Molina 2005: 97 y ss) y de José Ingenieros, expresión nacionalista y antiimperialista de la pequeña burguesía argentina, como lo califica Soler (1980: 245).

Pero las expresiones de ese debate político también fueron parte del contenido de las plataformas partidarias y de la retórica de las dirigencias políticas e intelectuales de los Partidos Comunistas y Socialistas de las naciones iberoamericanas. Mariátegui así lo había afirmado:

*La América española se presenta prácticamente fraccionada, escindida, balcanizada. Sin embargo, su unidad no es una utopía, no es una abstracción. Los hombres que hacen la historia hispanoamericana no son diversos. Entre el criollo del Perú y el criollo argentino no existe diferencia sensible. El argentino es más optimista, más afirmativo que el peruano, pero uno y otro son irreligiosos y sensuales. Hay entre uno y otro, diferencias de matiz más que de color (Mariátegui 1960: 16).*

Destaco entre esas expresiones de pensamiento rebelde, al médico e intelectual José Ingenieros (1877-1925), quien, junto a Vasconcelos, fue maestro de una entera generación de Nuestra América, calificados por Mariátegui como *dos directores de su mentalidad* (Mariátegui 1960:17). A Ingenieros se le identifica dentro del pensamiento positivista; primero abrazó el anarquismo y luego asumió alguna militancia socialista con la que se pronunció abiertamente en contra de la expansión estadounidense en América Latina. En ese esfuerzo de construcción de un discurso político alternativo e integrador, cercano a Bolívar en la propuesta y a Martí en la retórica, propuso la creación de la Unión Latinoamericana y, en 1925 fundó, con ese cometido, una organización privada unionista para fomentar la integración. Entre sus propósitos estaba

*Orientar las naciones de América Latina hacia una confederación que garantice la independencia y la libertad contra el imperialismo de los países capitalistas extranjeros, uniformados por los principios fundamentales del derecho público y privado y proponiendo la creación sucesiva de entidades jurídicas, económicas e intelectuales de carácter continental. La Unión latinoamericana afirma su adhesión a las normas que a continuación se expresan, solidaridad política de los pueblos latinoamericanos y acción conjunta de todas las posiciones de interés mundial, repudiación (sic) del panamericanismo oficial y supresión de la democracia secreta* (cit. por Erkmekdjian 1994: 111).

Este planteamiento trascendía las fronteras argentinas, pues contaba con respaldos y afinidades en todo el continente. Señala Erkmekdjian que poco después de la firma del Acta de creación de esa Unión Latinoamericana participó en un acto por la unidad de América Latina en París, en el que hablaron el filósofo español Miguel de Unamuno, el mexicano José Vasconcelos y el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre. La particular propuesta de Ingenieros involucraba lo educativo cultural y lo institucional, acercándose a la formulación de un

esquema supranacional, al menos en perspectiva. Decía así en un discurso suyo en homenaje a Vasconcelos:

*Formada la opinión pública, hecha "la revolución en los espíritus" como hoy suele decirse con frase feliz, sería posible que los pueblos presionaran a los gobiernos y lo forzaran a la creación sucesiva de entidades jurídicas económicas e intelectuales de carácter continental, que sirvieran de sólidos cimientos para una ulterior confederación.*

*No sería difícil fijar las orientaciones cardinales de la acción conjunta preliminar. Un Alto Tribunal Latino Americano para resolver los problemas políticos pendientes entre las partes contratantes; un Supremo Consejo Económico para regular la cooperación en la producción y el intercambio; resistencia colectiva a todo lo que implique un derecho de intervención de potencias extranjeras; extinción gradual de los empréstitos que hipotecan la independencia de los pueblos. Y a todo ello, inobjetable como aspiración internacional, coronarlo en el orden interno con un generoso programa de renovación política, ética y social, cuyas grandes líneas se dibujan en la obra constructiva de la nueva generación mexicana, con las variantes necesarias en cada región o nacionalidad. (Ingenieros 1972: 129-130)*

La propuesta, por pionera, marca un significativo despliegue de supranacionalidad. No plantea en su proclama un mero acuerdo intergubernamental, sino la creación de organismos con funciones específicas insinuadas como vinculantes: un alto tribunal, un consejo económico y una política exterior de resistencia a la intervención. Pero en ningún momento pretendía anular la estatalidad nacional; al contrario, la potenciaba y consolidaba al encargarle funciones de legitimación democrática con políticas sociales y culturales. Por el periodo en que se formuló fue prácticamente una propuesta de iniciación.

Pasada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos consolidó su hegemonía continental, al punto de haber convertido y definido al resto del hemisferio como su *backyard*. Aunque esta caracterización alcanzó con mayor talante la región caribeña y mesoamericana, no podía obviarse que hacia América del Sur la pretensión estadounidense era acompañada por los intereses económico-corporativos y político-militares. El panamericanismo sobrevoló las discusiones en Río de Janeiro, cuando se suscribió el TIAR en 1947; también en Bogotá, cuando se creó la OEA, en 1948, como la institucionalización del Sistema Interamericano; también en Punta del Este, cuando fue suscrita la propuesta estadounidense de Alianza para el Progreso en 1962. Estas instituciones panamericanas fueron la expresión más clara de los intereses de Estados Unidos (Connell-Smith 1982).

Esta dinámica continental motivada por la política del Norte tuvo, desde su primer momento, su contrapartida en propuestas de la periferia. En el trasfondo de estas propuestas estaba el esfuerzo intelectual realizado por el rescate de la identidad, las ilusiones unionistas del siglo XIX, sus bases sociales y sus avances institucionales. Los encuentros y negociaciones fueron orientados a construir lazos interinstitucionales y a modernizar sus estructuras estatales y en ello fueron involucradas todas las naciones de América del Sur y Centroamérica. La CEPAL se constituyó en el espacio ideológico de muchas de estas iniciativas; también fue expresión del paradigma estructuralista que inspiró propuestas integradoras de mercados. Gracias a su inspiración culminarían las negociaciones para la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), cuyos acuerdos emanarían derecho comunitario latinoamericano.



## CAPÍTULO 5

### Suramérica: integración y supranacionalidad

*Llámesese nacionalismo o no, lo cierto es que la conciencia de la propia identidad y de la autonomía de sus decisiones suele manifestarse sobre todo cuando avanza la democratización en la periferia.*

**Raúl Prebisch**

*Capitalismo periférico. Crisis y transformación*

*El proyecto confederal de Simón Bolívar tiene vigencia, porque fue pensado desde nuestras entrañas y en el espejo de nuestros agravios.*

**Horacio Cerutti Guldberg**

*Presagio y tónica del descubrimiento*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada por las Naciones Unidas en 1948 ha hecho, desde su origen, aportes significativos al pensamiento económico latinoamericano. Planteó, entre diversos temas, la caracterización de la realidad asimétrica como centro y periferia; reformuló teóricamente el papel del Estado y motivó a las clases políticas latinoamericanas hacia la negociación de la integración económica, dentro de una propuesta teórica coherente: el pensamiento estructuralista y la teoría de la dependencia (Barbé 1995: 68 y ss). El Dr. Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, a partir de los años 50 y editor de su revista después de 1976, fue un destacado intelectual que asumió la responsabilidad de crear pensamiento económico latinoamericano y orientar el organismo regional. Aquella inspiración cepalina

promovió, en los Estados, negociaciones hacia la ampliación de mercados, con acuerdos donde se crearon instancias intergubernamentales, alguna estructura supranacional y un rico patrimonio de derecho comunitario; de ahí surgieron la ALALC, que involucraba a la mayor parte del Continente (§ 28) y el MERCOSUR en la región ístmica (§ 39).

En este capítulo destaco, en su primera sección, aquellos aportes del pensamiento cepalino a la integración latinoamericana, con lo cual motivó las negociaciones hacia la ampliación de mercados y modernización económica (§ 27) sobre cuya base fueron creadas la ALALC en 1960 y veinte años después la ALADI (§ 28). Luego señalo cómo del debate sobre las limitaciones y los escasos beneficios de la ALALC hacia los países de menor desarrollo, surge de su seno el Pacto Andino y en sus negociaciones se fueron formando estructuras intergubernamentales, alguna instancia supranacional y una valiosa normativa comunitaria; a esto se dedican los apartados siguientes (§§ 29-32). Más tarde, en el espacio jurídico y político abierto por la ALADI se creará el MERCOSUR, básicamente intergubernamental, pero enriquecido con la normativa comunitaria emanada del órgano latinoamericano: sobre esta base, e invocando a Bolívar, se impulsará la Comunidad Sudamericana de Naciones; de esto se ocupan los apartados finales (§§ 33-36).

Mi idea es señalar las orientaciones teóricas y describir los procesos histórico-políticos que hicieron posible, en América Latina en general y, en particular en Suramérica, institucionalizar organismos y pactar normativas con pretensiones de supranacionalidad.

## **27. El pensamiento de la CEPAL**

La CEPAL se constituyó en espacio de debate y de formulación de propuestas para la ampliación de mercados y la promoción de acuerdos orientados hacia la ruptura de la rigidez política e institucional de los Estados y economías latinoamericanas. Su esfuerzo estuvo centrado en la esfera política y en el espacio de la economía; su interés era superar la balcanización de los mercados para alcanzar el desarrollo. Pretendía que las políticas recomendadas hicieran posible que se invirtieran los términos del intercambio en que funcionaban estas economías; quería romper el modelo de economía tradicional primario-exportadora, centrada en la minería y el agro y orientada al mercado externo y con un estilo de vida marcado por un consumo interno determinado, básicamente por la importaciones de bienes manufacturados en las naciones industrializadas y de los productos energéticos; ambas relaciones, de ventas al exterior y de importaciones, eran dependientes en tecnología, inversiones de capital y control de precios de los productos. El organismo regional estimulaba la modernización de estas economías y, para ello, propiciaba la integración de Estados y sociedades en función del desarrollo dentro del sistema capitalista.

El pensamiento económico de la CEPAL, definido como estructuralista, concebía la realidad del subdesarrollo, a saber, la vida social, económica y cultural de la periferia, como la otra cara del desarrollo, es decir, del avance económico y científico tecnológico identificado como progreso característico de la metrópoli. En su sentido teórico, la estructura, como un todo, y sus partes, se encuentran estrechamente interrelacionadas entre sí y son mutuamente dependientes unas y otras. Mientras en el centro se concentra el desarrollo, en la periferia se exhibe la pobreza, la marginación y el analfabetismo. Ese subdesarrollo es parte del proceso histórico global del desarrollo; son procesos simultáneos, vinculados

funcionalmente, que interactúan y se condicionan mutuamente y en su expresión geográfica concreta se observan en los grandes dualismos a que me referí en la § 12. Esa división de centro y periferia también se observa en los Estados nacionales entre áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, simbolizado por la ciudad, y áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y marginales, ejemplificadas por el campo. Esto se caricaturiza con el dicho popular de que "*Dios está en todas partes, pero atiende en la capital*". Ambas realidades pueden entenderse como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente. El subdesarrollo, para los cepalinos, es el conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencial productivo desaprovechado, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica (Sunkel y Paz 1976: 34 y ss).

El concepto e ideal de desarrollo de la CEPAL, formulado en un sentido integral y no meramente económico, fue expresado por Raúl Prebisch con estas palabras:

*El desarrollo económico es un proceso lento y costoso y en diversas partes del mundo, pese a los extraordinarios esfuerzos que se realizan no se puede alcanzar, en muchas décadas, la elevación del nivel de vida de la población, que es el objetivo del desarrollo mismo. El desarrollo no es mera cuestión de agregar cada año un incremento neto al acervo de equipo y bienes de capital, sino que requiere simultáneamente la aplicación conciente del conocimiento de la técnica, la explotación e investigación de nuevos recursos económicos, la educación y capacitación de los*

*habitantes lo mismo en su carácter de productores que de consumidores, y el mantenimiento de relaciones equilibradas entre diferentes sectores de producción y de consumo. (CEPAL 1952: 6).*

La integración latinoamericana es, en la propuesta cepalina, parte estratégica del desarrollo regional. No era una simple visión aperturista de creación de mercados laborales y de consumo para la inversión foránea, pues involucraba distintos elementos de la integración, la defensa de la soberanía y el respeto a las particularidades nacionales. Voy a transcribir sus principios básicos (Wionczek 1964: 62-63):

1. Adhesión al mercado regional abierta a todos los países latinoamericanos.
2. Una meta última de inclusión de todas las mercancías producidas dentro del área. Esto no significa que el mercado regional fuera efectivo de manera inmediata para todas esas mercancías.
3. Un tratamiento especial a los países menos avanzados para capacitarlos mediante la industrialización progresiva y el fortalecimiento global de sus economías, para compartir plenamente los beneficios del mercado regional.
4. Una tarifa aduanal única frente al resto del mundo.
5. La especialización de las industrias y de otras actividades económicas, como resultado del libre juego de las fuerzas económicas.
6. Un sistema especial de pagos multilaterales, en interés de una mayor eficiencia que condujera a la máxima reciprocidad en el comercio entre los países latinoamericanos.
7. Derecho de los países miembros a establecer restricciones temporales a la importación.

8. Poder de restricción de los países participantes a las importaciones de productos agrícolas.
9. Reglas de competencia, para evitar que el comercio de exportaciones de un país miembro perjudicara las actividades de otros participantes en el mercado regional.
10. Un sistema efectivo de créditos y de asistencia técnica.
11. Un cuerpo consultivo constituido por los países miembros, así como un sistema de arbitraje
12. La altamente deseable cooperación de la iniciativa privada latinoamericana durante la formación del mercado regional.

Como el planteamiento a favor de la integración se hacía para promover el desarrollo de América Latina, no podía obviar otros temas de carácter económico, social y político, pero, sobre todo, la atención por las asimetrías y los diversos niveles de desarrollo, la vulnerabilidad social y las particularidades de la institucionalidad estatal. Un tema destacado era el de la solidaridad entre Estados, por lo que proponía el tratamiento desigual, la concertación de plazos y etapas para amortiguar las asimetrías generadas por el modo de inserción de estas economías latinoamericanas en la economía mundial. La propuesta de arranque fue la industrialización, mediante políticas de sustitución de importaciones implementadas con la integración económica, por etapas hacia la consolidación de un mercado común latinoamericano que permitiera superar las limitaciones del espacio económico. Así explicó Raúl Prebisch, posteriormente, el planteamiento:

*En las recomendaciones iniciales de la CEPAL se concibió la idea del mercado común como una meta a conseguir paulatinamente y por etapas. En la primera etapa, con sentido muy pragmático, se pensaba en una zona preferencial que se iría formando mediante*

*acuerdos de complementación o integración industrial -como quiera llamársele- y también agrícola, y conforme con un programa automático y gradual de reducción de aranceles y de transformación de restricciones no arancelarias en estos últimos, pero no hasta su completa eliminación, sino hasta ciertos topes que serían diferentes para tres categorías de países, según su grado de desarrollo económico. Al terminar esa etapa, cuya duración se previó que sería de 10 años, los gobiernos decidirían cómo proseguir la marcha hacia el mercado común, aprovechando la experiencia recogida (Prebisch 1970: 187-188).*

No me corresponde hacer un balance de la puesta en práctica del ideario cepalino en el continente. Señalo que la CEPAL supo orientar la construcción de organismos intergubernamentales con proyección integracionista que hay en la historia reciente, en algún caso con señales de supranacionalidad *sui generis*: en América del Sur y México con la ALALC primero y luego la ALADI, en Centroamérica con toda la dinámica desatada por el MERCOSUR en proceso paralelo con la ODECA, la expresión ístmica del Tratado de Río; en los países andinos, con el Acuerdo de Cartagena surgido en el seno y por reacción a la ALALC, y en el Caribe, con CARICOM.

## **28. Anfictionía de acuerdos preferenciales: ALALC y ALADI**

En 1826 se celebró el Congreso Anfictiónico de Panamá que había sido convocado por Simón Bolívar para impulsar la unidad latinoamericana y contribuir a la independencia de Cuba y Puerto Rico. En este congreso se pretendía constituir una Confederación Hispanoamericana de Naciones, para lo cual, no sólo era indispensable la independencia de las dos islas antillanas, sino la presencia en Panamá de todas las naciones hispanoamericanas. Esta propuesta quedó estancada en el siglo XIX, pero su semilla empezó a despuntar un siglo y cuarto después.

Bajo la inspiración de la CEPAL, los países latinoamericanos de mayor tamaño en territorio, desarrollo económico y población, constituyeron en la Conferencia de Montevideo, junto con algunos de sus vecinos, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Tratado fue concertado y suscrito originalmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en la capital uruguaya, el 18 de febrero de 1960. Luego se adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Era la primera experiencia en su tipo en el continente, y su puesta en marcha tuvo no pocos tropiezos, aunque fue prometedora. La Conferencia Económica Interamericana de Buenos Aires de 1957 es su antecedente más cercano; ahí se valoró el deterioro interno de estas economías y sus dificultades de inserción hacia fuera, lo que obligó a la búsqueda de alternativas. No puedo excluir la influencia ejercida por la experiencia de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero de 1952 y la firma del Tratado de Roma de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea.

No pretendo el detalle de los acuerdos operativos en materia económica, sino destacar la estructura institucional puesta en marcha. El acuerdo creaba una institución típicamente intergubernamental, en tanto sus órganos se componían de representantes de los gobiernos y actuaban de acuerdo con las instrucciones de éstos (IIEJI 1968: 313): una Conferencia de las Partes contratantes y un comité Ejecutivo Permanente. A la conferencia le correspondía adoptar las providencias necesarias para la ejecución del tratado y examinar su aplicación, promover la realización de las negociaciones previstas y evaluar sus resultados, establecer reglamentos, fijar presupuestos y designar el Secretario Ejecutivo del Comité; sus decisiones se tomaban por mayoría calificada, siempre que no hubiera voto negativo. Al Comité Ejecutivo Permanente le correspondía velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado con un representante permanente por país, con derecho a voto. La Secretaría Ejecutiva era parte de este Comité.



Sin embargo no se puede obviar el papel desempeñado por los organismos multilaterales y por la política estadounidense hacia la ALALC y el Tratado de Montevideo. En primer término, hubo intervención en las negociaciones por parte de la Secretaría del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), a raíz de que cuatro de los países que negociaban habían suscrito este Acuerdo. La propuesta inicial de la CEPAL para la creación de una zona de preferencias arancelarias fue objetada por el GATT como mecanismo válido dentro de las reglas de juego del comercio internacional. El Artículo XXIV del GATT sólo exceptuaba de la cláusula de la nación más favorecida a los acuerdos que crearan zonas de libre comercio <sup>(20)</sup>. La propuesta original latinoamericana preconizaba un enfoque por etapas con una definición detallada del programa de la liberación comercial durante diez años. Los argumentos del GATT señalaban que esto podría conducir al establecimiento de un sistema preferencial sin garantía, a transformarse en zona de libre comercio y, por tanto, reñía con el espíritu del citado artículo XXIV del Acuerdo. En el proceso de negociaciones posteriores quedó claro que el Tratado de Montevideo no pretendía reñir con las normas del GATT, a tal punto que las personas de esta organización agradecieron a los signatarios de la ALALC sus esfuerzos por adaptar la asociación a estas reglas, en cuanto lo que habían concertado era una zona de libre comercio y no un acuerdo de tratos preferenciales (Wionczek 1964: 71 y s).

No sucedió igual con el Fondo Monetario Internacional. El FMI cuestionó desde un primer momento la política de pagos multilateral que se pretendía en el Tratado de Montevideo. La propuesta que se negociaba pretendía ser una

---

<sup>20</sup> Esta cláusula de la Nación Más Favorecida es una estipulación en los tratados comerciales, en este caso el GATT, según la cual si uno de los firmantes concediera posteriormente alguna ventaja comercial a un tercer país, ésta beneficiaría automáticamente a los Estados suscritores de aquel Tratado.

sustitución de los convenios bilaterales existentes, pues facilitaba las transacciones comerciales y promovía mecanismos de créditos automáticos o semiautomáticos. La posición del FMI era más doctrinaria; actuaba más como "*banquero*" que como "*empresario*" (Vernon, cit. por Wionczek 1964) y defendía un sistema de pagos en monedas libremente convertibles. La CEPAL había favorecido una política de pagos multilateral, en sus intenciones de promover un mayor acercamiento de las naciones subdesarrolladas del continente y siguiendo la experiencia europea, en la cual un sistema de ese tipo había permitido ser la antesala de su integración. Los cepalinos consideraban que la reducción de las restricciones al comercio podía ser incompatible con pagos completos en monedas convertibles: un problema de cuenta podría poner en peligro el comercio intraregional. Sin embargo el FMI subrayaba la necesidad de que cualquier política de compensación de pagos fuese hecha en monedas libremente convertibles. Esto inviabilizaba cualquier voluntad de cooperación monetaria y financiera entre las partes contratantes.

No obstante, la posición que llegaría a moldear el diseño de la integración regional sería la de Estados Unidos de América. Estados Unidos había respaldado las posiciones tanto del GATT como del FMI. En algún momento se agitaron posiciones no oficiales favorables al mercado común hemisférico, siguiendo la tradición panamericanista; estas posiciones fueron perdiendo terreno con la llegada de los demócratas a la Casa Blanca. No obstante, el particular peso de la política exterior no se hizo esperar cuando se comenzaron a delinear los esquemas de integración regional: una ampliación de mercados como la que se prometía no podía ser desdeñada por las más importantes empresas multinacionales interesadas en Latinoamérica. De hecho, desde América Latina tampoco podían desdeñarse las inversiones de capital y la potencial innovación tecnológica procedentes de Estados Unidos. Sin embargo, es claro que hubo una atención distinta hacia esta parte del continente por

parte de la potencia hemisférica, a diferencia de la atención puesta por esta nación hemisférica para la reconstrucción de Europa.

Los condicionamientos para el apoyo estadounidense a la formación de mercados regionales latinoamericanos se podían resumir en seis temas: creación de comercio y aumento de la productividad mediante el comercio competitivo; eliminación gradual de las barreras al comercio intraregional; compatibilidad con los principios del GATT sobre zonas de libre comercio y uniones aduaneras; grado de competencia creciente dentro del área, sin privilegios monopólicos a algunas industrias en particular; libertad de comercio de mercancías, el libre flujo de trabajo, capital y financiamiento del comercio con monedas convertibles. Es notable que los contenidos sustanciales no han variado desde 1889, estas posiciones de los años de cincuenta y las tesis defendidas en los Tratados de Libre Comercio puestos en marcha a partir de la creación de la OMC.

Aquellos seis temas fueron la posición presentada en Washington en 1959 por los representantes de Estados Unidos ante un grupo de trabajo denominado "Comité de los Veintiuno", un órgano *ad hoc* de la OEA (Wionczek 1964: 82). El énfasis en el desarrollo competitivo y la prioridad en el mercado se mantuvieron en el diseño de la política de la Alianza para el Progreso impulsada en la Conferencia de Punta del Este de 1962. Con esta propuesta se alcanzaba respaldo estadounidense a compromisos políticos a favor de hacer reformas sustanciales, con un énfasis en el papel del Estado; sin embargo, el contexto maniqueo en que fue impulsada ponía en evidencia la intención de la potencia hemisférica para contrarrestar el entusiasmo creado en Latinoamérica por la Revolución Cubana aunque en su lenguaje se presentaba como una propuesta

de convencimiento de la necesidad de resolver los problemas sociales y políticos de esta región en pobreza, marginación, analfabetismo y falta de participación.

En resumen, mediante el Tratado de Montevideo de 1960 se postuló una zona de libre comercio que eliminaría en una década las barreras arancelarias y para-arancelarias; contaba con listas nacionales de concesiones otorgadas entre los países y listas comunes de los productos que carecían de limitaciones al comercio, además de otros acuerdos de complementación industrial y cláusulas de salvaguardia en favor de los países de menor desarrollo económico. Empero, sus limitaciones más notorias eran la existencia de estos distintos niveles de desarrollo de los países miembros, junto a la imposibilidad política de impulsar un desarrollo equilibrado en función de nivelar tales desigualdades y la carencia de una efectiva autoridad supranacional.

Al poco tiempo de su puesta en marcha, prácticamente habían perdido validez las listas comunes y se habían reducido las concesiones otorgadas por la escasa predisposición a la apertura comercial. El instrumento de complementación industrial quedó transformado en beneficios impositivos y aduaneros, que fueron aprovechados por las transnacionales y, por esa vía, fracasó la promoción de los procesos de industrialización en los países miembros con escaso desarrollo. La CEPAL había propuesto mecanismos de protección o salvaguardias, pues su preocupación estaba enfocada hacia las economías más vulnerables como Ecuador, Bolivia y Paraguay y, en América Central, particularmente Honduras. Al cabo de diez años, los países de menor desarrollo relativo de América del Sur y Honduras en Centroamérica, como lo señalaré posteriormente (§ 39), sufría las consecuencias de haber sido sometidos a una economía regida por las reglas del mercado. La ALALC declinó por su condición

exclusiva de zona de libre comercio, entregada a los mecanismos del mercado que, en su automatismo, discriminaba a los más débiles (Moavro 1992: 339).

Los más débiles, como reacción, suscribieron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, que creó el Pacto Andino en calidad de acuerdo de integración subregional (§ 30). Más que identificarse por su inserción en un accidente geográfico como es la cordillera de los Andes, los unía el hecho de ser los países de menor y de medio desarrollo relativo de la ALALC, en los cuales se centraron las promesas de la CEPAL y las limitaciones de la puesta en marcha de la Asociación.

A pesar de su declinación, la crisis institucional de ALALC también fue virtuosa. En la misma ciudad donde se le dio origen se realizó su proceso de transformación. En Montevideo, en 1980, veinte años después, los representantes de los Estados partes de la ALALC crearían la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Es notable que la diferencia que se marca en el nombre del organismo se centre los términos "libre comercio" e "integración", lo cual no sólo es simbólico, sino que orienta el análisis. En el tratado suscrito, esta vez, se planteó la creación de un mercado común al que se llegaría mediante la constitución de zonas de preferencias económicas, sin fecha límite y con la firma de acuerdos entre dos o más países, sin necesidad de que sus compromisos fueran extendidos a todos. Sus instrumentos fueron las preferencias aduaneras regionales, los acuerdos de alcance regional para todos y los de alcance parcial, suscritos por algunos de los miembros y que podían ser paulatinamente multilateralizados.

El Tratado de Montevideo de 1980 estableció tres órganos típicamente intergubernamentales: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia integrada por plenipotenciarios de los

países miembros y el Comité de Representantes en calidad de órgano permanente, técnico, con una Secretaría General. Aunque no hay atribuciones supranacionales en sus organismos, sus decisiones se han constituido en patrimonio del proceso integrador latinoamericano que se invoca con no pocos éxitos en el derecho interno de algunos países miembros <sup>(21)</sup>.

La ruta abierta por los países andinos hizo posible una variedad de matices en las relaciones entre los miembros de la ALADI que permitieron, en 1991, la creación del MERCOSUR (§ 33) y, posteriormente, el ingreso de Cuba a ALADI en 1998. Pero también abrió el espacio para la expansión del bloque sudamericano creado en 1991 y a la práctica diplomática de firmar acuerdos amparados en la propuesta de la Alternativa Bolivariana de la Américas (ALBA) que impulsa el gobierno venezolano a partir del 2001.

## **29. Comunidad Andina, en el espacio inca**

El territorio de las repúblicas de Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y buena parte de Argentina es el espacio que alguna vez albergara al imperio precolombino más grande del Nuevo Mundo: una cultura milenaria que aún reivindica su identidad en la lucha social y política y que ha quedado dividida, artificialmente por las fronteras estatales surgidas en el Siglo XIX. Ineludiblemente, esa es una base socio-cultural de la Comunidad Andina de Naciones.

---

<sup>21</sup> Hay un estudio jurídico realizado en el 2004, por encargo de la Secretaría del MERCOSUR sobre este tema. No sólo hay derecho comunitario del MERCOSUR, sino herencia del derecho comunitario emanado de ALADI, que es reconocido por Tribunales nacionales, a pesar de la rigidez constitucional que no da espacio a la transferencia de soberanía a un organismo supranacional. (ver Secretaría del MERCOSUR, 2002 y Secretaría del MERCOSUR, 2005)

Surge este proyecto de integración en 1969 con el nombre de Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, con sentido y orientación marcados por el pensamiento desarrollista de la CEPAL. De ahí que sus fundadores pretendan rescatar la inspiración fundacional del Tratado de Montevideo de 1960, de favorecimiento a los países de menor y medio desarrollo relativo: Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Chile. Más tarde, en 1973, se unirá Venezuela, y posteriormente se retirará Chile, en 1976. El Pacto Andino fue una experiencia de integración regional basada en la planificación industrial, con rectoría del Estado; así estaba normado en el artículo 26 del acuerdo de Cartagena de 1969 (Saucedo González 1999: 59). El común denominador de los participantes era su insatisfacción con la distribución de los beneficios generados en la ALALC, acaparados particularmente en los países de mayor desarrollo: Brasil, Argentina y México.

El Acuerdo intentaba promover, como lo había planteado la CEPAL en los años 50, un desarrollo equilibrado y armónico de los países participantes, que les permitiera acelerar su crecimiento mediante la integración económica. De ahí que impulsaran un programa de liberación del comercio de productos más amplio y profundo que el establecido en el Tratado de Montevideo de 1960; un compromiso de aplicación de un Arancel Externo Común al que se llegaría por etapas que permitirían la protección adecuada de su desarrollo regional, y una construcción gradual de la Unión Aduanera. A ello se agregaba un programa de desarrollo agropecuario, con sistemas comunes de comercialización, abastecimiento, planificación, asistencia, investigación y financiamiento, e iniciativas de promoción de exportaciones; además, un programa de infraestructura física incorporada a los planes nacionales de desarrollo que contemplaba las necesidades de asistencia técnica y financiera para alcanzar una modernización de la infraestructura subregional.

Muy particularmente, el Acuerdo de Cartagena tenía un régimen especial para Bolivia y Ecuador, calificados como las naciones de menor desarrollo relativo, que consistía en compromisos declarativos e instrumentales para favorecer la participación equitativa de estos países en el esquema de integración.

### **30. La institucionalidad del Acuerdo de Cartagena**

En el acuerdo de 1969 se crearon los órganos principales: la Comisión y la Junta, y los Comités Auxiliares. Aunque en un primer momento tenían un sabor intergubernamental, sus atribuciones supranacionales se fueron forjando en la marcha del proceso, pues se fue creando derecho comunitario y fortaleciendo la estructura institucional con atribuciones vinculantes.

La Comisión estaba constituida por un representante plenipotenciario de cada gobierno, que expresaba su voluntad mediante decisiones tomadas con el voto de dos tercios de los países suscritores; puede observarse que, por el método de toma de decisiones era supranacional, aunque en el caso de los programas de industrialización, que decidía la Comisión a propuesta de la Junta, el país que votaba en forma negativa podía abstenerse de participar en el programa. Le correspondía a la Comisión formular la política general del Acuerdo, adoptar las medidas necesarias para el logro de sus objetivos, aprobar normas indispensables para potenciar la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros. A su vez, debía designar y podía remover a los miembros de la Junta, darle instrucciones, delegarle atribuciones, además de conocer y decidir sobre sus propuestas. Obviamente, estas labores serían muy difíciles de poner en ejecución sin la mínima atribución vinculante en el entorno de los acuerdos de integración. Sin embargo, la eficiencia del mecanismo dependía de la simultaneidad y



homogeneidad en la aplicación de los acuerdos en los Estados parte, lo cual no se garantizaba en ninguna cláusula.

La Junta fue definida como un órgano técnico, con atribuciones ejecutivas. Estaba integrada por tres miembros que actuaban en función de los intereses de la subregión en su conjunto, es decir que era comunitaria. Esos miembros podían ser nacionales de cualquier país latinoamericano y eran responsables de sus actos ante la Comisión; su funcionamiento era permanente y en sus actos expresaba la unanimidad de sus integrantes.

Los órganos auxiliares eran un Comité Consultivo, el canal de vinculación del país miembro con la Junta, con cualidades meramente asesoras y de colaboración en sus labores. El Comité Asesor Económico y Social, especie de instancia de portavoz de los sectores laborales y empresariales, de representación nacional, no tenía, tampoco, ninguna función vinculante ante la Junta o la Comisión. Posteriormente este órgano sería dividido en dos: uno integrado por representantes nacionales del sector empresarial y el otro, en igual forma, por el sector laboral. Esto pone en evidencia la debilidad institucional para sentar en una misma mesa a sectores que naturalmente están involucrados con la integración y la comunidad.

En la marcha del proceso la estructura institucional se fue haciendo compleja: se crearon la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reserva y los Convenios Sociales: "Andrés Bello", especializado en el tema educativo; el "Hipólito Unanue", referido a la salud; el "Simón Rodríguez", centrado en temas socio-laborales; además el Sistema "José Celestino Mutis", especializado en agricultura, seguridad alimentaria y medio ambiente. Es notable comprobar cómo, en la medida en que el proceso avanzaba, se fueron involucrando en la

institucionalidad de la integración temas no propiamente comerciales y se fueron creando instancias especializadas dedicadas a temas y problemas de carácter social, cultural y medioambiental. No se podía dejar de lado, en esta intrincada estructura, una Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones.

En 1979 se creó un Consejo Andino, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, instancia intergubernamental dedicada a la cooperación política, la coordinación de la política exterior y la orientación de la integración económica. También se creó el Parlamento Andino, integrado por representantes parlamentarios de los Congresos de los países miembros, cuya función es sustentar *"el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia; velar por el respeto de los derechos humanos; promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina y fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina"* (Moavro 1992: 364).

Empero, lo más destacado de la institucionalidad construida es el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, creado en mayo de 1979 y que comienza a funcionar en 1985. A este tribunal se le otorga la atribución de *"declarar el derecho comunitario, dirimir las Controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente"* <sup>(22)</sup>. En ese momento se percibe que hay la suficiente madurez en los Estados como para propiciar que la soberanía estatal fuera, en estos temas, transferible.

---

<sup>22</sup> En el Anexo 2 se transcribe en su totalidad el Tratado que crea este Tribunal del Acuerdo de Cartagena de 1979

### 31. Conquistas supranacionales

Resulta importante destacar que, en el proceso andino, los órganos se fueron redefiniendo y fueron detallando sus competencias supranacionales. Así, por ejemplo, a la Comisión se le asignan potestades y atribuciones que le permiten regular materias referentes a la integración económica, con lo que adquirió atribuciones en todas aquellas áreas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. El carácter vinculante de sus decisiones llegó a ser redefinido posteriormente por el Tribunal de Justicia del Acuerdo. Al Tribunal le corresponde dirimir problemas en la aplicación directa de las "Decisiones" de la Comisión, al consignarlas como vinculantes y de aplicación directa. Este procedimiento obvió el estilo desigual e incluso contradictorio que tenía el mecanismo anterior, debido a la falta de simultaneidad en su aplicación y el riesgo de falta de homogeneidad. El Tratado que crea al Tribunal estableció en su artículo dos que las "Decisiones" de la Comisión *"obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina"*. En su artículo tres se señala, además, que *"las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior"*. Advierte el mismo instrumento: *"Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro"* (Anexo 2).

Los acuerdos indican claramente que hay, desde los Estados miembros, transferencia de soberanía y creación de supranacionalidad. Esto está

contemplado en las constituciones nacionales de los países del Sistema, a excepción de Bolivia. En esas constituciones se consagra expresamente la autorización para crear o transferir competencias a órganos supranacionales, así como la posibilidad de la aplicación directa e inmediata en sus respectivas jurisdicciones de las normas emanadas de los órganos comunitarios y el carácter obligatorio de las mismas (Eizaga 2003).

La Constitución Política de Bolivia es el único caso en la Comunidad Andina que niega toda posibilidad de participación del país en organismos supranacionales; tampoco posibilita la cesión de competencias, por cuanto sus artículos 2 y 30 señalan que *"La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)"* y que *"Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución (...)"*. Sin embargo, las restricciones constitucionales de Bolivia no han sido obstáculo, en la práctica, para su participación en los organismos de integración y la adquisición de los beneficios del Tratado, aunque ha habido presiones para que modifique su cuerpo constitucional. El acuerdo de Cartagena, carta fundacional de la Comunidad Andina fue ratificada por el gobierno boliviano mediante Decreto Ley 08995 de 6 de noviembre de 1969<sup>(23)</sup>.

Por el contrario, la Carta Magna de Colombia permite al *"(...) Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados"* (art. 150,

---

<sup>23</sup> El caso boliviano ha sido bien debatido en la Comunidad Andina. Para este trabajo he contado con el informe de un Simposio realizado en dos sedes, una en La Paz y la otra en Sucre, entre el 21 y el 24 de noviembre del 2000. Dicho informe fue publicado por la Secretaria General de la Comunidad Andina y el Programa de Cooperación Andina a Bolivia (SGCAN y PCAB julio 2001).

inc. 16). En similar sentido se pronuncia la Constitución Política de Ecuador cuando señala en el numeral 4 del artículo 161: *"El Congreso Nacional aprobará o improbará los (...) tratados y convenios internacionales (...) que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o de la ley"*; en el artículo 163 declara: *"Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgadas en el registro oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la Republica y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía"*. En la Constitución Política de Perú, muy escuetamente se dice en su artículo 55: *"Los tratados firmados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"*.

Merece especial señalamiento la Constitución venezolana, pues declara:

*(...) La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de sus naciones, y que aseguren 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 estos procesos de integración. (...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna (artículo 153).*

Puede observarse con claridad que el liderazgo en el señalamiento de esta transferencia especializada de soberanía lo tienen las constituciones colombiana y venezolana. Es obvio el sentido bolivariano que se marca en estas cartas constitucionales.

## 32. Sentido bolivariano

Las normas constitucionales de los países de la Comunidad Andina no sólo autorizan la creación de derecho comunitario y la transferencia de soberanía, también dan orientación y contenido unionista latinoamericano a los proyectos de integración que se impulsen: ésta también es una herencia bolivariana con rango constitucional. Veámoslo en su detalle: en la Constitución colombiana se señala: *"la política exterior de Colombia se orienta a la integración latinoamericana y del Caribe"* (Art. 9), y: *"El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y el Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones (...)"* (Art. 227). En la Constitución de Ecuador se indica, en el numeral 5 de su artículo 4, que la nación *"Propugna la integración, de manera especial, la andina y latinoamericana"*; la peruana, por su parte, en su artículo 44 declara que *"es deber del estado (...). Promover la integración, particularmente latinoamericana (...)"*.

En especial, la Constitución venezolana, en el citado artículo 153 dice:

*La República promoverá 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*

*(...) Dentro de las políticas 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. (...)*

Es necesario anotar, como lo hace Lorena Rincón Eizaga, que Colombia y Venezuela realizaron una muy temprana liberación de barreras jurídicas y constitucionales a favor de la integración. En Colombia había una enmienda que permitía al Estado celebrar tratados para crear "*instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*" (cit. por Eizaga 2003). Tal permiso era norma constitucional, desde 1968, antes de la celebración del Acuerdo de Cartagena. Por su parte en Venezuela se había estipulado dentro de los derechos económicos, de manera genérica, el favorecimiento a la integración económica latinoamericana.

Estos mandatos constitucionales, tanto los recientes como los que se heredan del pasado, dan sentido constitucional y legitimidad jurídica a la reciente creación, en América del Sur, de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta Comunidad fue formulada como una expresión de ampliación y membresía de los países del MERCOSUR; siguió de cerca la orientación, aún poco conceptualizada, de la Alternativa Bolivariana de las Américas planteada por el gobierno de Hugo Chávez en el 2001, amparada al mandato del artículo 153 constitucional antes citado. A la postre, ALBA ha sido construida como la otra expresión integracionista, con sentido anfictionico y de confrontación a la propuesta de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos. Sin embargo, a la fecha, los acuerdos suscritos dentro del ambiente creado por ALBA no pasan de ser declaraciones de compromisos intergubernamentales, muy marcados por un lenguaje muy resistente a la institucionalidad comunitaria existente en Sudamérica.

Los textos constitucionales de las naciones andinas, con la excepción de Bolivia, aportan el espacio normativo y soberano que permite legitimar jurídicamente los acuerdos comunitarios. Señalan una voluntad a favor de la integración de

Nuestra América y, de alguna forma deslegitiman, por esa vía, las propuestas de integración comercial que han emanado del Norte.

Sin embargo la construcción supranacional ha sido lenta, con entusiasmos desiguales y "*progreso limitado*", pues prevalecen "*intereses nacionalistas*" (Ulate Chacón 2004, libro: 105). Hay falta de voluntad y carencia de base social en los proyectos de integración puestos en marcha. Para el caso andino es notoria la deficiente participación de la sociedad civil en la estructura institucional, muy a diferencia del peso institucional dado a los temas sociales y culturales. Esta no es la práctica estatal de Venezuela, donde, después de la promulgación de la actual Carta Magna se han abocado a dar base social a los proyectos estatales, en relación con el discurso bolivariano y los órganos regionales, Parlamento Andino y Parlamento Latinoamericano.

Hay barreras jurídicas que han pretendido superarse, como fueron las propuestas e intenciones para reformar la Constitución de Bolivia y, por esa vía, permitir la transferencia de competencias a un órgano comunitario; también se notan definiciones escuetas en la normativa constitucional de Ecuador y Perú. No obstante estas barreras constitucionales no son las que impiden constituir una organización supranacional con poder suficiente para conducir la Comunidad Andina: de hecho, Bolivia participa. La CAN es un esquema prometedor, pues en el ámbito económico cuenta con una zona de libre comercio, una unión aduanera imperfecta y, en la institucionalidad, con una Secretaría General, un Parlamento y un Tribunal con atribuciones supranacionales. Si embargo, hay descontento social, falta de legitimidad de algunos gobiernos del Sistema y confrontaciones dramáticas que marginan la posibilidad de profundizar el sistema de la integración. Además, hay excesivas



presiones conducentes a pactar acuerdos de libre comercio con el hegemón hemisférico.

En diciembre del 2004 culminó un proceso de diversas negociaciones que se venía impulsando desde hacía una década, en el sentido de incorporar a los países de la Comunidad Andina, como asociados al MERCOSUR y ampliar los esquemas de integración sudamericanos. Estos países, junto con Suriname y Guyana constituyeron, en el Cuzco, Perú, el día 8, la Comunidad Sudamericana de Naciones que incorpora a todas las naciones del continente sudamericano. Más tarde, el día 17, suscribieron los acuerdos de Ouro Preto de ampliación del MERCOSUR con los países de la CAN. Ese mismo mes se había firmado, el día 14, un acuerdo de cooperación entre Venezuela y Cuba, sobre la plataforma del ALBA.

### **33. El MERCOSUR hacia la Comunidad Latinoamericana**

En marzo de 1991 se fundó en la capital paraguaya el Mercado Común del Sur, por parte de Argentina, Brasil, Uruguay y el país anfitrión. Era un esquema regional de libre comercio con intenciones de constituirse en Unión Aduanera y con nombre de Mercado Común. Representa, en conjunto, cerca del 60% de la superficie de América Latina y la mitad de su población y Producto Interno Bruto. El marco de negociación estaba dado por la pertenencia común de los firmantes a la ALADI, constituida sobre acuerdos preferenciales.

La particular historia del bloque data de la década de 1980 cuando en el contexto de la ALADI se fueron suscribiendo acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, que culminaron con la firma del Programa de Integración y

Cooperación Económica (PICE) en 1986. No es casual que, en ese mismo año, el GATT iniciara su larga "Ronda Uruguay" que pretendía profundizar acuerdos sobre la apertura y el comercio, de conformidad con el nuevo contexto internacional. A partir de entonces, estos dos grandes países del Cono Sur irán perfeccionando sus mecanismos de intercambio comercial hasta llegar a motivar a sus vecinos más cercanos, Uruguay y Paraguay. Los cuatro firmaron en 1991 el Tratado fundacional de Asunción, que llegó a institucionalizarse en Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, con un Arancel Externo Común (ver Anexo 3). El MERCOSUR se ha constituido en una suerte de unión aduanera, señalada por algunos como imperfecta, pero cuyas proyecciones implican la integración política y económica en el largo plazo. Cuenta con tres principios fundamentales: a) libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos, b) un arancel externo común frente a terceros países, y c) armonización de políticas comerciales y coordinación macroeconómica entre los países miembros (Saucedo González 1999: 64).

A partir de Ouro Preto, el interés por ampliar el bloque llevó a la firma de los Acuerdos de Complementación Económica, primero con Bolivia en 1995 y luego con Chile en 1997. Estos acuerdos los convirtieron en miembros Asociados del MERCOSUR, sobre cuya experiencia serán negociadas las adhesiones del resto de países de la Comunidad Andina. De esta forma, en diciembre del 2004 fue creada en el Cuzco, Perú, la Comunidad Sudamericana de Naciones, un mercado para entonces estimado en 360 millones de habitantes y una producción con valor de US\$ 931000 millones. Se llegaba, por esa ruta, a la constitución negociada de una nueva estructura que, de alguna forma, hereda los resultados y esfuerzos de importantes encuentros e instituciones intergubernamentales, como el Parlamento Latinoamericano, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de Río, y también la ALALC, de 1960. A su vez, la CSN incorpora las reivindicaciones de la declaración de la Zona de Paz de América del Sur y una

propuesta de Comunidad Latinoamericana de Naciones agitada por organizaciones sindicales desde la década de 1990. Esta idea de Comunidad ampliamente incluyente está estampada como un compromiso nacional en las Constituciones Políticas de Brasil, Colombia y Venezuela. Por tanto, no es nueva: tiene su propia historia.

### **34. Los vaivenes de las coyunturas**

Para algunos analistas, a comienzos del 2002, nadie daba una moneda por el MERCOSUR, debido a que, mientras en su primer quinquenio hubo un crecimiento de las exportaciones al interior del bloque y un entusiasmo marcado por empresarios y organizaciones sociales hacia sus promesas, el segundo quinquenio, al contrario, fue marcado por impactos negativos: la repercusión de la "crisis del tequila" en referencia a la crisis de la economía mexicana en el contexto de su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el entramamiento ascendente del comercio intrazonal, enfrentamientos por aranceles, medidas paraarancelarias, peleas fitosanitarias y competencia por inversiones internacionales. La disputa por cuotas de mercado se transformó en pequeñas 'guerras comerciales': azúcar, zapatos, bicicletas, pollo, textiles y confecciones, juguetes, etc. Brasil y Argentina, los socios mayoritarios e iniciadores del esquema, escenificaron algunos de estos conflictos intrazonales. Pero, sobre todo, la presión por un ALCA que no terminaba de nacer y unos socios mayoritarios que no sólo tenían otras prioridades, sino un conflicto macroeconómico en su interior. Las controversias, de esa forma, no encontraron respuesta en las instituciones del MERCOSUR pero sí en la cruda realidad del mercado, con lo que la denominación de "unión aduanera imperfecta" llegó a ser, básicamente, una justificación de lo que estaba creando la crisis que culminaba con explosiones en los socios de mayor tamaño.

Aunque en el MERCOSUR no hay supranacionalidad, existen iniciativas para profundizar su institucionalidad en lo político: Brasil ha propuesto crear un parlamento. En lo social, se han amalgamado organizaciones de la sociedad civil y programas educativo, culturales y de salud, y se ha suscrito una Declaración Socio Laboral del MERCOSUR en diciembre de 1998. Al nivel de socios comerciales, los esfuerzos de ampliación del bloque tuvieron resultados positivos ya señalados.

En la Declaración del Cuzco, la retórica del acuerdo, las propuestas y compromisos apuntaron en diversas direcciones: lo político, lo cultural, lo social y lo económico comercial. Los doce Presidentes o plenipotenciarios se comprometieron a concertar y coordinar su política exterior; profundizar la integración del MERCOSUR con la Comunidad Andina, con lo que liberarían de aranceles el 80% del comercio subregional, y la convergencia con Chile; pero más audazmente, al integrar a Suriname y Guyana, abrieron una prodigiosa ventana hacia la Comunidad del Caribe (CARICOM). La CSN aspira a la integración física, energética y en comunicaciones sobre la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y propuestas sectoriales. La prensa incluso, vio con expectativa la promesa de una moneda única regional, con lo que se estaría emulando a la Unión Europea. En lo firmado hay compromisos de armonización de políticas en el desarrollo rural y agroalimentario, en la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura y en la interacción entre las empresas y la sociedad civil.

Todo este esfuerzo tiene una plataforma doctrinaria compartida con el uso de temas y contenidos muy de moda: la preeminencia, dignidad y derechos del ser

humano, la libertad, la justicia social, la pluralidad de pueblos y culturas que cimientan la identidad sudamericana, valores como la democracia, la solidaridad, la integridad territorial, la no discriminación; la afirmación de la autonomía e igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias. En el Cuzco, se comprometieron a luchar por mejorar la calidad de vida de las zonas de menor desarrollo relativo, luchar contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación, como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos.

Para su seguimiento pactaron la acción conjunta y la convergencia institucional sin duplicaciones ni superposición de esfuerzos que impliquen nuevos gastos financieros, razón por la cual no crearon nuevas burocracias supranacionales: las reuniones de Jefes de Estado asumirían el rol de instancia máxima de conducción política y los encuentros de Cancilleres el ámbito de decisión ejecutiva del proceso, que contará con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR y del Director de su Secretaría, de los Secretarios Generales de la Comunidad Andina, de la ALADI y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

Ese esfuerzo negociador fortaleció la imagen política del bloque creado por el Tratado de Asunción de 1991; asimismo, en diciembre del 2004, en Ouro Preto, quedó marcada la posición de algunos socios recién llegados que proponían que se abandonaran las trincheras del MERCOSUR y la CAN, en función de la creación de un único organismo sudamericano. Esto abonaría en beneficio de una ampliación de mercados y de la capacidad negociadora hacia fuera; naturalmente, profundizaría en el sueño bolivariano, pero a su vez requería de

los gestores del MERCOSUR valorar el riesgo de dejar una institucionalidad bastante consolidada en lo social, económico y cultural, por las pruebas y errores a los que estuvo sometido durante su vigencia desde 1991, para enfrentar, con una nueva estructura más diversa, heterogénea, otros retos y promesas en un escenario continental y mundial lleno de incertidumbres.

### **35. La institucionalidad de Ouro Preto**

En la reunión de Ouro Preto de 1994 no sólo se cumplió con el cometido económico del proceso iniciado en la Asunción, sino también el de la esfera institucional. Al igual que la ALADI, el MERCOSUR tiene, a partir de ahí, una estructura institucional *“con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”* (art. 2) <sup>(24)</sup>. El Consejo *“es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común”* (Art. 3); está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados partes (Art. 4). Sus *“decisiones”* son de acatamiento obligatorio (Art. 9). El Grupo es el órgano ejecutivo (Art. 10), integrado por cuatro representantes titulares y cuatro alternos por país de los ministerios indicados, más los Bancos Centrales (Art. 11). Sus *“resoluciones”* son obligatorias para los Estados Partes (Art. 15). El Grupo ha constituido catorce subgrupos de trabajo, más una serie de reuniones especializadas, con múltiples agendas que no omiten las preocupaciones en el desarrollo regional, lo social, lo ambiental, lo laboral y lo cultural. La Comisión

---

<sup>24</sup> En el Anexo 3 se transcribe, en su totalidad, el Protocolo de Ouro Preto de 1994

de Comercio está integrada de manera similar que el Grupo y se pronuncia por directivas y propuestas. Sus "directivas" son obligatorias para los Estados Partes (Art. 20). Ha integrado ocho organismos de apoyo técnico. Hay, además una Comisión parlamentaria conjunta integrada por representantes de los parlamentos de manera paritaria (art. 23) para hacer "*Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común*" (Art. 26), un Foro Económico Social de carácter consultivo y de representación paritaria y nacional de los sectores económicos y sociales, cuyas recomendaciones son elevadas al Grupo (arts. 28 y 29); por último, una Secretaría Administrativa. Para subrayar su carácter intergubernamental se dispuso que las decisiones, resoluciones y directivas, según el órgano, sean tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes (Art. 37).

Ese notable rasgo intergubernamental se explica en el contexto de la tradición jurídica y constitucionalista de los Estados participantes: ni Brasil ni Uruguay cuentan con espacio constitucional que posibilite la transferencia de soberanía a organismo comunitario alguno. Aunque ese no es el caso de Argentina, cuya Constitución señala en el numeral 24 del artículo 75, que corresponde al Congreso:

*Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.*

De igual forma norma, la Constitución paraguaya en su artículo 145 determina:

*La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la*

*vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”.*

Sucede lo contrario con la definición latinoamericanista de estas naciones en el texto constitucional. La del Brasil, en su artículo 4, señala:

*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.*

La Constitución de Uruguay, por medio de su artículo 6, declara que esa nación procura la integración social y económica latinoamericana (Perotti, en SGCAN y PCAB 2001: 136 y s). En este tema no es tan transparente el compromiso normado por la constitución argentina; en su texto solo se señala cautela por un trato discriminatorio favorable a los Tratados con países latinoamericanos.

Gracias a ese espacio constitucional, a pesar de las restricciones a la construcción de supranacionalidades, las decisiones, resoluciones y directivas de la institucionalidad del MERCOSUR, en cuanto son de acatamiento obligatorio se constituyen, junto con los Tratados fundacionales, en las fuentes jurídicas de este esquema de integración (art. 41 en el Anexo 3).

No obstante, en momento alguno se constituyó instancia jurídica que tuviera como función, como en la CAN, el resguardo del derecho comunitario; lo creado en su defecto fue un mecanismo para la resolución de las controversias en el Protocolo de Brasilia del 17 de diciembre de 1991, reformulado después por el Protocolo de los Olivos, Buenos Aires, el 18 de febrero del 2002. Este mecanismo se establece, según lo pactado, para dirimir las controversias “(...)



*que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (...)*" (art.1 Protocolo de los Olivos 2002). Por esa vía se definió la pirámide jurídica de este derecho comunitario del MERCOSUR, muy vinculada al derecho internacional. Esta falencia y particularidad ha sido muy criticada por los expertos en derecho comunitario (Ekmekdjian 1994: 269 y s, Olivar Jiménez 1995 y Ulate Chacón 2004, libro: 101).

### **36. Aplicación del derecho comunitario**

A pesar de ello, hubo un esfuerzo por reconocer este tipo del derecho en el MERCOSUR, por parte de jueces nacionales de los cuatro países. En distintos procesos judiciales, los acuerdos suscritos se invocan y sobre su base se resuelve que:

*(...) en el marco de un proceso de integración, la figura de los jueces nacionales surge como la principal autoridad de aplicación de este derecho, al punto tal de ser considerados como "jueces comunitarios".*

*En el modelo mercosureño, la importancia de la actividad judicial en el nivel interno cobra una trascendencia adicional toda vez que, a diferencia de otros esquemas de integración, la ausencia de un Tribunal de Justicia transforma a los respectivos tribunales nacionales en última instancia, definitiva de la interpretación y de la aplicación del derecho del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR 2005: 21).*

Sin embargo, son evidentes los problemas que se pueden generar en interpretaciones y aplicación, de la misma forma como lo anoté en relación con la integración andina, que obligaron a la creación del Tribunal de Justicia Andino (§ 31). De hecho, aunque no suscribo el énfasis eurocéntrico de la afirmación, es válida la advertencia que hace Constantinesco, según cita de Olivar Jiménez (1995: 29), de que la responsabilidad en la adecuación del derecho nacional al derecho comunitario corresponde al legislador y no al juez nacional. En el MERCOSUR esa posibilidad de un caos interpretativo no está cautelada:

*Como hipótesis mínima debe partirse de la idea según la cual puede ocurrir que una norma del MERCOSUR sea interpretada y aplicada en cada Estado miembro de manera diferente de como lo ha sido en otro Estado del bloque; de tal manera, cabe la posibilidad de que existan tantas interpretaciones definitivas del mismo ordenamiento regional como órganos judiciales supremos haya, en nuestro caso, al menos cuatro.*

*Los riesgos descritos pueden ser multiplicados si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos los expedientes judiciales concluyen en primera o segunda instancia, por lo que la probabilidad de interpretaciones divergentes del derecho del MERCOSUR puede suceder aun dentro del territorio de un mismo Estado miembro. (Secretaría del MERCOSUR 2005: 22).*

La carencia de este organismo supranacional garante del derecho comunitario, obligó a la Secretaría a compilar el acervo jurisprudencial existente en los poderes judiciales nacionales. El trabajo fue realizado para el año 2003 sobre temas tales como los derechos laborales, la circulación de mercancías, el libre tránsito de personas y la cooperación judicial internacional. Sobre esa base, la Secretaría llegó a estas conclusiones:

*Durante el año 2003, en los cuatro Estados partes del MERCOSUR, han existido supuestos y decisiones judiciales,*

*provenientes de los tribunales internos del bloque, que han aplicado las normas del MERCOSUR.*

*Dicha aplicación, en determinados casos, ha alcanzado las más altas esferas de los respectivos Poderes Judiciales.*

*La vigencia judicial del derecho del MERCOSUR (...) no sólo ha tenido lugar por iniciativa de los propios tribunales, sino también de los abogados litigantes, que han alegado las disposiciones mercosureñas en sus escritos.*

*Asimismo, (se) demuestra la receptividad de las normas del MERCOSUR por parte de los tribunales de los cuatro Estados miembros (Secretaría del MERCOSUR 2005: 109; paréntesis míos).*

El propio informe apunta también a la necesidad de contar con jurisdicción especializada en materia de interpretación de normas y, por ello, pone su expectativa en que se reglamenten las funciones del Tribunal Permanente de Revisión, creado por el Protocolo de Olivos, del 2002.

Esto se suma a otras debilidades comunitarias como la carencia de una personería jurídica de derecho internacional; pero es limitante el hecho de que la dinámica de integración esté en manos de órganos estatales, que la forma como se toman las decisiones sea el consenso y que tales decisiones, resoluciones y directivas no tengan aplicación directa. En general, que haya ausencia de una estructura y jurisdicción supranacionales. No obstante, debo destacar el esfuerzo por superar barreras nacionales y el mantenimiento de la estructura existente, aunque intergubernamental, así como formas de hacer valer las resoluciones de los órganos de la integración, conservando al mismo tiempo la capacidad soberana de cada uno de los Estados y las preocupaciones

existentes por la homologación de propuestas legislativas, lo ecológico y la seguridad social.

Mientras tanto, en la otra parte del continente, en el istmo centroamericano, se reproduce la discontinua historia de aproximaciones y alejamientos, iniciada desde la Colonia. A inicios del siglo XXI, desdiciéndose de momentos clave de su pasado y como si formaran parte del Norte, sobreponen un acuerdo de Libre Comercio con la potencia hemisférica, con el que miran, de soslayo y al margen, los esfuerzos integracionistas que se realizan en América del Sur.

## CAPÍTULO 6

### Más allá y más acá de la Capitanía General

*Ya vuelven a Centro América los de los cinco países,  
más centroamericanos de lo que vinieron,  
porque al venir se veían de soslayo unos a otros,  
y ahora se van juntos como si comprendieran  
que este modo de andar les va mejor.*

**José Martí.**  
*El congreso de Washington.*

En el istmo centroamericano la frustración nunca llevó al desánimo. El sinnúmero de intentos de unidad y federación del siglo XIX han servido de refuerzo y acicate para que dirigentes, políticos e intelectuales reiteraran esfuerzos durante todo el siglo XX: una integración en buen sentido, de los cinco países herederos de la Capitanía General de Guatemala, a la que se han incorporado Panamá, Belice y República Dominicana. Sus Presidentes, reunidos como Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en diciembre del 2004 firmaron las reformas a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), con el objetivo de erradicar los inconvenientes que servían de excusa a los Estados miembros del SICA para mantenerse al margen de estos organismos del Sistema. En esa cumbre concertaron que la CCJ *“puede dictar sentencia de carácter jurídico vinculatorio para la solución de los conflictos regionales”* pues es *“un Tribunal regional de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo”* (XXV Cumbre Presidencial, 15/12/2004). De esta forma, una vez más, la integración

centroamericana reanuda el esquema de supranacionalidad que, aunque no ha sido de reciente creación, ha sido muy eludido.

En este capítulo analizo las características de la integración centroamericana y su esquema supranacional, partiendo de la herencia existente: lo compartido del pasado (§ 37), sus contextos y su institucionalidad, y lo que se frustra (§ 38). Señalo, por ende, la experiencia de la ODECA y el MERCOSUR de los años 50 y 60 y su pervivencia en los acuerdos más recientes (§ 39). En una cuarta sección analizo los instrumentos comunitarios y la institucionalidad del sistema (§ 40), para ser continuado por el análisis de la institucionalidad dada a la sociedad civil regional, aunque su beligerancia esté determinada por situaciones coyunturales y voluntades estatales (§ 41). Culmina el capítulo con el retrato de la supranacionalidad regional y con las resistencias y falencias de la misma (§ 42). Con esto creo dar respuesta al problema de la existencia de una supranacionalidad y un derecho comunitario en la región y de qué es lo que le da su particularidad. En el apartado final de síntesis aspiro a concretar un balance de lo expuesto sobre las tres experiencias de integración estudiadas (§ 43).

### **37. Un pasado compartido**

La integración centroamericana nace de la pretensión de reconstituir la fallida Federación Centroamericana de 1823. Aunque esa experiencia duró muy poco, hasta 1839, y fue socavada por los constantes enfrentamientos entre los países, la ilusión se reiteró permanentemente durante el siglo XIX y no faltó base social e interés económico en potenciarla. No me corresponde enumerar los esfuerzos frustrados en tal sentido; por el contrario, voy a hacer referencia a decisiones importantes plasmadas en tres instrumentos de integración regional: primero el

*Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre las repúblicas de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador*, de 1887, de contenido liberal y democrático; el segundo la Convención para el establecimiento de la *Corte de Justicia Centroamericana*, de 1907, la primera instancia supranacional en la región, pionera en Derecho Internacional; y tercero, marcadamente autoritario y centrado en el tema de la seguridad, el *Tratado de Confraternidad Centroamericana*, suscrito en 1934.

El acento liberal del Tratado de 1887 se ponía en evidencia prácticamente en su totalidad. Los temas políticos giraban en torno a una concepción de la paz y la amistad como condiciones básicas de las relaciones regionales; en ausencia de acuerdo amistoso, se apeló por expresas vías al arbitraje. Había un compromiso de neutralidad y no intervención en los asuntos ajenos, un pacto de apoyo recíproco en caso de agresión externa y una declaración de respeto a la independencia nacional de cada uno (Tratado de Paz, 1887, arts. 1-5 y 30). Se les otorgó igualdad de derechos a los ciudadanos de las cinco repúblicas (art. 6) y exención del servicio militar obligatorio a los naturales de un país, residentes o domiciliados en cualesquiera de los otros (art. 8). Contempla un compromiso de derogatoria de las leyes que decretaban la pena capital "*a fin de que el respeto a la vida humana sea un principio general del Derecho Centro-Americand*" (art. 24). Más otro de observancia de los principios democráticos y de hacer efectivo el principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder (art. 29).

En el ámbito cultural se establecía el libre ejercicio profesional y el reconocimiento de estudios y títulos en cualquier país por parte de los ciudadanos del istmo (art. 11); también el respeto a la propiedad literaria, industrial y artística (art. 20).

En lo económico, se pactaba el libre comercio, la libre navegación, la unidad monetaria, de pesos, estudios, reglamentos y códigos, así como la unificación de la política exterior y la unión política de estas Repúblicas, "*miembros desintegrados de un sólo cuerpo político y en ningún caso (...) Naciones extrañas unas a otras*" (arts. 12-14 y 25).

En resumen, este tratado imbricaba diversos temas referentes a la unidad centroamericana, en los ámbitos político, cultural y económico y en función de la fraternidad, la paz y el desarrollo de la región.

La Corte de Justicia Centroamericana, conocida como Corte de Cartago, tuvo una corta historia. Fue constituida en Washington en 1907 a raíz de un conflicto bélico entre Guatemala, Honduras y El Salvador, en 1906, a falta de un sistema internacional que permitiera dirimirlo. Su objetivo era

*(...) garantizar con su autoridad, basada en el honor de los Estados y dentro de los límites de la intervención que le ha sido concedida, los derechos de cada uno de ellos en sus recíprocas relaciones, así como mantener en éstas la paz y la armonía, y es por su naturaleza, por sus atribuciones y por el carácter de su jurisdicción, un Tribunal Permanente de Justicia internacional, con potestad para juzgar y resolver a petición de parte, todos los asuntos comprendidos en su ley constitutiva y para sostener y administrar conforme a la misma, la oficina de su despacho y los intereses de ésta* (art. 1 del Reglamento).

Los anfitriones de su acto fundacional fueron los gobiernos de Estados Unidos y México quienes convocaron a la conferencia de delegados para establecer la paz y propiciar las buenas relaciones. En el encuentro fueron firmados un Tratado General de Paz y Amistad y seis convenciones, una de las cuales creaba la Corte, con sede en Costa Rica (IIEJI 1968: 163). Aunque tuvo muy poca



duración se constituyó en el único organismo jurisdiccional, a nivel mundial, al que podían acudir los particulares para dirimir sus diferencias con los Estados. El artículo 2 de su Convención lo señala:

*Esta Corte conocerá asimismo de las cuestiones que inicien los particulares de un país centroamericano contra alguno de los Gobiernos contratantes, por violación de tratados o convenciones y en lo demás casos de carácter internacional, sea que su Gobierno apoye o no dicha reclamación; y con tal que se hubieren agotado los recursos que las leyes del respectivo país concedieren contra tal violación, o se demostrare denegación de la justicia (art. 2 de la Convención).*

Por esta cualidad, es el “*primer tribunal internacional de justicia permanente y obligatorio para el cual los particulares fueron considerados por primera vez como sujetos procesales activos*” (Giammattei Avilés 2003: 510). Esta competencia ha sido heredada a la actual Corte Centroamericana de Justicia. El fin de esta Corte estuvo marcado por un fallo no aceptado por Nicaragua contra el Tratado Bryan-Chamorro (IIEJI 1968: 166), pues carecía de adecuadas garantías para obligar a los Estados a acatar sus resoluciones. En aquel tratado, de 1914, que caducaba en 1970, se le otorgaba a Estados Unidos la concesión exclusiva para la construcción del canal interoceánico a través del Río San Juan, limítrofe con Costa Rica.

El Tratado de Confraternidad Centroamericana fue un acuerdo suscrito por plenipotenciarios de los gobiernos en Guatemala el 12 de abril de 1934 y ratificado en la Primera Conferencia Centroamericana del mes de mayo siguiente. En el contexto de la primera posguerra mundial y con dictaduras militares locales, sus temas centrales fueron la paz, la unión política regional y la soberanía de cada nación. Se definía la paz como la ausencia de desacuerdos y la promoción del mayor acercamiento posible, la armonía y la “*generosa*

*fraternidad'*. Había un compromiso a no apelar a la fuerza para dirimir diferencias y una declaratoria de proscripción de la guerra para siempre. El arbitraje fue considerado como el mecanismo propicio para la resolución de conflictos. Se estipulaba un respaldo a la unión política en los ámbitos del derecho, lo económico y la ciudadanía. No había señalamiento alguno sobre los temas de la democracia, o el respeto a la vida humana (CEPAL 1992: 7-17), diferencia importante con el texto de 1887 y solo explicable por el carácter autoritario y represivo de los gobiernos que participaron de la firma.

La unión política era la suprema aspiración, por lo que afirman su disposición a cooperar en la unificación de los intereses que les eran comunes "*sin mengua ni detrimento de su soberanía*" y con mecanismos integradores como los "*descuentos aduaneros y otras facilidades exclusivas para los productos regionales elaborados o no*", en calidad de compromiso de excepción con la cláusula de nación más favorecida (art. VI). En el ámbito de la ciudadanía centroamericana dan por abolida la condición de extranjería en estos territorios para los centroamericanos, junto a un respaldo al turismo interno para el conocimiento mutuo de las personas. Por último, propusieron, como lo hicieron los liberales en 1887, integrar las legislaciones civil, penal, comercial y administrativa, unificar la enseñanza y promover un congreso universitario para unificar la educación profesional y el reconocimiento de títulos, antecesor del CSUCA.

### **38. Uniones que se rompen**

Como se observa en esos tres instrumentos, la variedad de orientaciones político ideológicas, sus circunstancias, objetivos y destino de los pactos y acuerdos suscritos ponen en evidencia la debilidad de estas estructuras

estatales para respetar compromisos. Esto no es solo una peculiaridad del pasado. Después de disuelta la Federación Centroamericana, el ímpetu unitario fue asumido particularmente por Honduras, Nicaragua y El Salvador: surgieron la Convención de Chinandega, un pacto de Confederación de 1842, la Dieta de Nacaome, un Convenio Federal de 1847 y el Pacto de León de 1849 con similares intenciones. Mientras tanto, Costa Rica fundaba su República independiente y Guatemala sufría el poder conservador de la dictadura de Rafael Carrera. Es notable que esos tres Estados, Honduras, Nicaragua y El Salvador, sean los mismos y los únicos que le han dado vida desde 1992 a la Corte Centroamericana de Justicia, pues son los únicos miembros del Sistema de la integración que han ratificado su Convenio constitutivo.

En la segunda mitad del siglo XIX hay marcas notorias que ponen en evidencia la intervención interesada de la potencia estadounidense en los asuntos políticos de estas naciones. Una guerra centroamericana, en 1856-1857, impide al filibustero estadounidense William Walker afianzarse en el poder en Nicaragua y constituir una nación centroamericana marcada por los intereses secesionistas del Sur de Estados Unidos. Empero, esta potencia hemisférica venía plasmando sus intenciones en diversas negociaciones de tratados canaleros, sobre todo por medio de Nicaragua, con representantes británicos: Clayton-Bulwer, de 1850; Webster-Crampton, de 1852; Dallas-Clarendon, de 1856; Dickinson-Ayon, de 1867; Hay-Pouencfate, de 1900. O bien en instrumentos negociados con el gobierno local en condiciones de intervención: Hay-Corea, Hay-Calvo, y Hay-Bunau Varilla, de 1900 y el Bryan-Chamorro, de 1914. Los británicos reclamaban frente a los estadounidenses sus posesiones sobre la costa caribeña del istmo, Mosquitia nicaragüense, Honduras Británica o el hoy territorio de Belice. Los estadounidenses defendían su interés en el paso interoceánico del Pacífico al Caribe, ya fuera por Nicaragua o Panamá y, aunque sólo en situaciones de intervención hubo firma de gobernante local, no puede omitirse

el hecho de que ambas potencias contaron, en todo momento, con alguna base socioeconómica interesada a nivel nacional. En todo caso, en los diferentes Tratados se pone en evidencia la visión del *hegemón* de presumir el "(...) *derecho absoluto de ser guía en el presente momento del desarrollo del Espíritu Universal, frente a los demás pueblos que carecen de derecho*" como lo indicaba Hegel (FD § 347). Esa actitud hegemónica, que con Walter fue unionista y anexionista, con los Tratados británico-estadounidenses más bien fue balcanizadora; pero su existencia y amenaza creó conductas unitarias y de autodeterminación entre los centroamericanos que ayudarían al débil esfuerzo hacia la consolidación nacional: un excelente ejemplo en este sentido es el discurso de autodeterminación nacional y, a su vez, unionista agitado por Augusto César Sandino en Nicaragua, frente a la intervención estadounidense (Cuevas Molina 2005: 93-99).

Sin embargo, la integración también tropezaba con los conflictos generados por las carentes delimitaciones fronterizas que también fueron alimentadas por las incertidumbres creadas por los Tratados señalados (Pérez Brignoli 1985: 65 y ss. y Pérez Brignoli 1993: 257 y ss). Estos problemas de indefinición hicieron que Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaran con reservas el acuerdo panamericano de seguridad colectiva hemisférica de Río de Janeiro en 1947. Esas reservas ponían acento en sus reclamos territoriales sobre el territorio de Belice en el primer caso, y el diferendo sobre el Golfo de Fonseca, para los otros. En el contexto de un Mercado Común en marcha y exitoso, a pesar de los problemas que se venían evidenciando, la delimitación fronteriza entre El Salvador y Honduras sería la excusa de la guerra de 1969 y el punto de quiebre del MERCOSUR. Este diferendo será dirimido en 1992 en la Corte Internacional de La Haya, pero todavía el Golfo de Fonseca, el Río San Juan y la zona marítima caribeña siguen provocando fisuras.

De esta forma, los problemas políticos internos, sumados a la incidencia de factores externos, han imposibilitado la consolidación de los Estados nacionales, la construcción de sistemas democráticos y, concomitantemente, la adecuada atención de los compromisos de integración suscritos: la agenda regional no ha sido debidamente nacionalizada y a la inversa, aquellos temas políticos nacionales, con alcance centroamericano, tampoco han tenido la adecuada atención, armonización y coordinación dentro de los órganos regionales. La débil construcción del sentido de la soberanía y de las tareas estatales han sido el telón jurídico de fondo, que ha marcado la debilidad de la construcción comunitaria.

### **39. La ODECA y el MERCOMUN**

En la segunda posguerra del siglo XX, los cinco gobiernos impulsaron dos iniciativas a favor de la unión centroamericana. Mediante la Carta de San Salvador, suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores en octubre de 1951, se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), un organismo propiamente político con una autoridad emanada de las cúpulas estatales. Paralelamente se desarrolló otra iniciativa a partir de una Reunión Preliminar del Consejo Económico de la ODECA, celebrada en Tegucigalpa en agosto de 1952 (Fernández Shaw 1965: 188), en el ámbito de la integración económica con apoyo de la CEPAL. En esta reunión se integró el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), con los Ministros de Economía y con la tarea de someter a debate y negociación este esfuerzo integracionista <sup>(25)</sup>. Es importante destacar la fecha en que se realizaron estos encuentros para subrayar el papel pionero de los centroamericanos en relación con este tema.

---

<sup>25</sup> A esto me referiré más adelante, en esta misma § 39 *in fine*.

La premisa en la creación de la ODECA era que *“las repúblicas centroamericanas, partes disgregadas de una misma nación, permanecen unidas por vínculos indestructibles que conviene utilizar y consolidar en provecho colectivo”*. Sobre esta base se construyó una estructura institucional con una cúpula de deliberaciones políticas que contemplaba la reunión eventual de Presidentes como Órgano Supremo y la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores con carácter de Órgano Principal; pero no se anulaba la posibilidad de que los “Ministros de Otros Ramos” se reunieran en calidad de órgano de la ODECA. También había una Oficina Centroamericana ocupada por un Secretario General y con sede en San Salvador, y un Consejo Económico con las funciones que le asignasen los Ministros de Relaciones Exteriores. Fue en la primera reunión de este Consejo que se pusieron en marcha las deliberaciones hacia la integración económica. El organismo creado era intergubernamental. La unanimidad era el procedimiento mediante el cual su órgano principal podía tomar sus decisiones de fondo y este mecanismo dirimía el carácter y contenido de lo que se deliberara al permitir discriminar entre fondo y procedimiento.

Conviene señalar que la ODECA y las negociaciones sobre la integración económica y de mercados fueron impulsadas durante la Guerra Fría. Su solo señalamiento pone en evidencia el juego de las dicotomías maniqueas de esta posguerra. Por igual razón, no podían desmarcarse las decisiones políticas que hicieron posible ese organismo con los instrumentos que se habían creado como partes del sistema interamericano: el TIAR o Protocolo de Río de Janeiro de 1947 y la Carta de Bogotá, que creó la OEA (Connell-Smith 1982). De ahí que el lenguaje de la Carta de San Salvador no pueda ser distinto de los contenidos del TIAR: es curiosa la similitud de los nombres de estos organismos intergubernamentales: OEA y ODECA. Centroamérica era, ineludiblemente, parte de la zona de influencia geoestratégica estadounidense. En el Protocolo de Río se condenaba la guerra y se señalaba que *“un ataque armado por parte de*

*cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos",* lo que comprometía la ayuda en el ejercicio de la legítima defensa (TIAR, art. 3). Esta idea de una seguridad continental, con ayuda mutua y legítima defensa, influyó en el sentido que llegarían a tener los conceptos de paz, democracia, soberanía o autodeterminación y, a su vez, sería determinante en los proyectos de unidad que se impulsaron en todo el continente. El objetivo del Protocolo de Río era:

*(...) fortalecer los vínculos que los unen; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna en esta región del Continente; prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiere surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria (art. 1).*

Es paradójico que Guatemala, Honduras y Nicaragua, naciones que crearon la ODECA, no hicieran reserva alguna a este organismo regional, mientras en 1947, habían estampado reservas a la firma del TIAR por problemas fronterizos que en ningún momento estaban resueltos en 1951.

Las primeras resoluciones de la ODECA se enmarcaron en este contexto de política internacional: con un lenguaje abiertamente anticomunista, atacaron el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala, lo que llevó a este gobierno a su retiro del organismo regional. Por este hecho se ponía en evidencia que la integración regional impulsada desde este organismo estaba respondiendo más bien a los intereses foráneos que a las demandas unionistas que se habían forjado en el pasado reciente. Después del derrocamiento de Arbenz, el gobierno militar encabezado por el general Castillo Armas procuró el retorno de Guatemala a la ODECA.

En Panamá va a ser redefinida la ODECA en diciembre de 1962, con la firma de la segunda carta de San Salvador. En esta nueva carta se reafirmó el compromiso de los cinco países de impulsar políticas sociales y económicas de manera comunitaria; sin embargo, el tono y contenido de la Carta ya no son los mismos. Se decía:

*Que es necesario dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras que los dividen, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana.*

Reiteraron que las cinco naciones eran "(...) *una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica*" (art. 1). Los órganos establecidos eran:

- a) La Reunión de Jefes de Estado*
- b) La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores*
- c) El Consejo Ejecutivo*
- d) El Consejo Legislativo*
- e) La Corte de Justicia Centroamericana*
- f) El Consejo Económico Centroamericano*
- g) El Consejo Cultural y Educativo*
- h) El Consejo de Defensa Centroamericano (art. 2)*

Esta nueva Carta consideraba indispensable la cooperación fraternal y organizada de todos y la eliminación de las barreras artificiales que separan a los centroamericanos y el logro de una voluntad conjunta de resolver sus



problemas y defender sus intereses mediante la acción colectiva y sistematizada. No obstante esta retórica, aún existen los diferendos fronterizos.

Al igual que en 1951, la unanimidad es el procedimiento para la toma de decisión que hagan los Ministros y para dirimir dudas sobre el fondo o el procedimiento de una decisión (art. 9), con lo cual reafirma el carácter intergubernamental del organismo.

Pero hay cambios notorios: el nuevo "Órgano Supremo" queda ahora integrado por los "Jefes de Estado" y no por Presidentes, a saber, ya no es por mandatarios que emergen de procesos electorales. Con esto se le pretende legitimidad a las reuniones de esos órganos en donde participan los Jefes de gobiernos producto de golpes de estado, como era cotidiano en la región. El cargo de Secretario General es convertido en Secretario de un Consejo Ejecutivo, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores del área o sus representantes; este órgano tiene la representación legal de la ODECA. Se reproduce en el ámbito regional el esquema clásico de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, acompañados de tres Consejos: Económico, Educativo Cultural y de Defensa, integrados simétricamente por los responsables nacionales de la correspondiente cartera. En particular, el Consejo de Defensa fue constituido "*por los Ministros de Defensa o Titulares del Ramo equivalente, según corresponda en rango o funciones*"; actúa como "*Órgano de Consulta en materia de defensa regional y velará por la seguridad colectiva de los Estados Miembros*" (arts. 21 y 22). Con ello se señala el predominio de los gobiernos de respaldo militar, incluso sobre Costa Rica, que carece de ejército institucional. Sobre esta base fue constituido en Guatemala, en 1963, el Convenio de Creación y Funcionamiento del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), con objetivos de unidad militar y de defensa. Dos

años después, en Managua, en junio de 1965 fue suscrito por militares de Guatemala, El Salvador y Honduras, el Tratado de Defensa Centroamericano. En este instrumento la consideración de partida fue que "*el sistema democrático de gobierno siempre está expuesto a las amenazas de carácter subversivo de origen externo*"; se creaban, por este instrumento, las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas. En este tratado, no ratificado por ningún gobierno, el concepto de seguridad colectiva regional se imbricaba con los temas de la paz y la democracia, los derechos humanos y la soberanía. Centroamérica vivía el momento de las doctrinas de contrainsurgencia y la acción cívica, tal como fueron definidas por el Departamento de Información y Educación de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos: una para la eliminación del enemigo presente, con la combinación de acciones militares, paramilitares, económicas, psicológicas y civiles; la otra, como preparación del ejército y la sociedad para el combate con el enemigo potencial, con labores preventivas para crear en la población actitudes favorables al ejército; las fuerzas armadas, predominantemente locales, eran dedicadas a proyectos en los campos de la educación, obras públicas, agricultura, transporte, salud, etc. Mediante estas labores se creaba imagen positiva en la población hacia la fuerza armada (Saxe-Fernández 1974: 104). La ayuda militar estadounidense, como expresión del espíritu universal, para este momento, se hizo notoria y sería acompañada con la cooperación emanada de la Alianza para el Progreso.

La segunda carta fundacional de la ODECA fue absolutamente omisa en temas de democracia, derechos ciudadanos, paz y soberanía, aunque había vagas referencias a la no interferencia en el régimen interno de los Estados; en este tema, como tampoco había organismo alguno con atribuciones vinculantes, el principio de no intervención servía para avalar regímenes no propiamente democráticos. En una disposición transitoria se indica:

*El funcionamiento de la Organización no interferirá con el régimen interno de los Estados y ninguna de las disposiciones de la presente Carta afectará el respeto y cumplimiento de las normas constitucionales de cada uno de ellos, ni podrá interpretarse en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Centroamericanos como miembros de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, ni las disposiciones particulares que cualquiera de ellos hubiere asumido por medio de reservas específicas en Tratados o Convenios vigentes (art. 24)*

Al final del siglo y después de la crisis bélica, la ODECA será reconvertida en el Sistema de la Integración Centroamericana, según lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1991.

La integración económica impulsada desde los Ministerios de Economía y con apoyo de la CEPAL, tiene una historia más exitosa, no sólo por los aciertos comerciales y el impacto en el desarrollo material de estos cinco países, sino por sus resultados en derecho comunitario. El debate inició con la presentación del informe sobre la situación económica y social de estos países; en dicho informe del Dr. Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, se fundamentaba la propuesta de integración regional centroamericana (CEPAL 1952). Sobre esa propuesta se fue gestando, en el debate, una concepción del desarrollo de los países del istmo, con una proposición de un Régimen de Industrias que de aceptarse, permitiría amortiguar las desigualdades nacionales y potenciaría un desarrollo equilibrado. Además, se puso en la mesa de debate una propuesta de libre comercio multilateral. En 1958, esos dos planteamientos serán suscritos como el Régimen Centroamericano de Industrias de Integración y Tratado Multilateral de Libre Comercio. En ambos fue plasmado el ideario integracionista centenario y los lineamientos de desarrollo material de la región. En los mismos se creó derecho comunitario, y a ello me voy a referir posteriormente (§ 42).

Luego, en 1960 los gobiernos suscribieron el Tratado General de Integración Económica que dio origen al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y al establecimiento de la Secretaría Permanente de la Integración (SIECA) con sede en Guatemala; de igual forma, crearon el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con sede en Honduras. A estos organismos se suman otras instituciones regionales que vinieron creándose desde 1948: el Consejo Superior de Universidades Centroamericanas (CSUCA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, hoy ICAP, el Instituto Centroamericano de Investigación en Tecnología Industrial (ICAITI), entre otros.

En 1993, los Presidentes centroamericanos, mediante el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, incorporaron al Sistema de la integración puesto en marcha con el Protocolo de Tegucigalpa, los acuerdos de 1958 y 1960, que dieron origen al MERCOMUN. Con esta decisión y otras tomadas en las cumbres realizadas entre 1990 y 1995 quedó establecida la institucionalidad de la integración centroamericana.

#### **40. Instrumentos e institucionalidad del SICA**

El Sistema de la Integración Centroamericana <sup>(26)</sup> se construye sobre cinco instrumentos: dos Protocolos, el de Tegucigalpa de 1991 y el de Guatemala de 1993; dos Tratados, el de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad

---

<sup>26</sup> Esta parte fue desarrollada tomando en cuenta, como punto de partida, un trabajo de consultoría realizado por el autor, por encargo de la Confederación Centroamericana de Trabajadores - Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES), titulado "*El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el*

Democrática, ambos de 1995, más el programa regional Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994 <sup>(27)</sup>. En cada uno se contempla la historia común de décadas de esfuerzos por la unidad y la integración de las cinco repúblicas herederas de la Capitanía General de Guatemala, fuente e inspiración de la retórica integracionista. Con esos instrumentos se forja en la región una particular estructura jurídica comunitaria, con una institucionalidad regional más intergubernamental que comunitaria, en cuya puesta en práctica se pusieron en evidencia sus problemas y falencias. Tales debilidades fueron objeto de análisis no solo por la intelectualidad integracionista, sino por la clase política interesada en el Sistema. De esta forma, se impulsó una reestructuración, y desde 1998 se hizo circular algunas propuestas hacia la concertación de un Tratado Único del Sistema, sin lograr acuerdo alguno.

Posteriormente, en la década actual, la labor fue asumida por una Comisión *Ad hoc* integrada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por mandato del Órgano Supremo del 26 de febrero del 2004. Ésta ha tenido como tarea revisar, en primer término, la estructura, atribuciones, características y funcionamiento del Parlamento Centroamericano y de la Corte Centroamericana de Justicia.

Conviene señalar algunas notas descriptivas sobre aquellas partes de la estructura que ostentan alguna competencia vinculante. Advierto que solo el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, la Secretaría

---

*redimensionamiento de la participación de la sociedad civil'*. San José, 2004.  
<http://www.cct-clat.org/integra1.doc>

<sup>27</sup> Sin embargo, no puede obviarse la importancia que tienen las cumbres de Presidentes, las cuales, por ser Órgano Supremo del Sistema dan orientaciones y directrices a toda la estructura. No me voy a ocupar de todos los acuerdos de estas reuniones; sólo citaré aquellos en que alguna definición presidencial tenga incidencia en la estructura y en el derecho comunitario.

General y el Comité Consultivo de la sociedad civil (CC-SICA), son órganos propiamente comunitarios, mientras que el resto, con funciones directivas, normativas o ejecutivas, son intergubernamentales, en tanto que sus integrantes representan a los Estados partícipes y expresan el interés nacional de su gobierno.

El Órgano Supremo del Sistema es la Reunión de los Presidentes Constitucionales definida en todos los instrumentos de la integración desde la Carta de San Salvador de 1951, ya como Presidentes, o bien como Jefes de Estado. Pero este órgano tropieza con la pluralidad de mandatos, resoluciones, declaraciones y acuerdos que asume o suscribe en respuesta a las presiones y demandas de la coyuntura, confrontados a la incapacidad de ejecución, nacionalización y realización de los mismos; esto desemboca en un proceso integracionista, compuesto por un listado de buenas intenciones y de retóricas, más que de resultados. No es sino en los acuerdos de diciembre del 2004 que los Presidentes toman medidas en torno a esa conducta: acuerdos para integrar el Comité Ejecutivo, revitalizar su funcionamiento en el Sistema, vincularlo con los gabinetes nacionales (inc. a); se asume el carácter vinculante de las decisiones de las Cumbres al ámbito nacional (inc. e), por lo que se obligan a darles publicidad en las Gacetas o Diarios Oficiales de los Estados miembros (inc. f) (Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria, dic. 2004).

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores data sus atribuciones desde la creación de la ODECA, en 1951. En el Protocolo de Tegucigalpa se definen sus funciones en calidad de subsistema político. Su competencia es

*(...) lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas*

*de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde, igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las reuniones de presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma” (art. 17 P.T.)<sup>(28)</sup>.*

En este Protocolo no se definen mecanismos precisos de comunicación, ni jerarquías funcionales en el ámbito regional con los otros Consejos paralelos. No es sino en los acuerdos de la Cumbre del 2004 donde se previenen mecanismos de comunicación y alguna indicación jerárquica de los mandatos (Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria, dic. 2004).

El Protocolo de Guatemala de 1993, enmendado por los acuerdos del 2002, creó, con una serie de funciones, el Consejo de Ministros de Integración Económica, integrado por el miembro del Gabinete Económico que en cada país asuma esa función y sustituye, directamente, al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a cualquier otro Consejo encargado de la integración económica. La enmienda del 2002 permite superar un galimatías institucional formulado en el artículo 37 (2, a, b, c P.G.) del texto original del Protocolo de 1993. Hay consejos sectoriales como las reuniones de Ministros por ramo, a saber, Agropecuario, Monetario, Hacienda, Economía, Industrias, etc. (art. 41 P.G.), e instituciones regionales involucradas: el BCIE, el ICAP y el ICAITI (art. 37 P.G.).

---

<sup>28</sup> A efecto de comprender las citas de este capítulo, se indica con P.T. el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y con P.G. el Protocolo de Guatemala de 1993, ambos citados en el texto.

La simetría construida en lo regional sobre la base de lo nacional se expresa claramente en la formación de los otros Consejos de Ministros, con lo que se heredan las estructuras paralelas establecidas en la Carta de la ODECA de 1962. Pero esta simetría no es una fortaleza, dada la complejidad construida y la falta de definición sobre sus tareas y obligaciones. Su función de "*dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la REUNIÓN DE PRESIDENTES en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión*" (art. 16 P.T.), reproduce, para todos los Consejos de Ministros, el sesgo intergubernamental señalado.

Con este modelo del subsistema económico, según la formulación original del Protocolo de Guatemala, fue constituido el subsistema social, con un galimatías institucional análogo. Contempla un Consejo de la Integración Social conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país, un Consejo de Ministros del Área Social, integrado por la reunión de Ministros de cada ramo social y por la reunión intersectorial de los Ministros de las áreas sociales y la Secretaría de la Integración Social (SISCA), en calidad de órgano técnico y administrativo del proceso. En San Salvador, en julio de 1991 se había creado el Consejo de Ministros de Salud. Como instituciones, en el Tratado de Integración Social (TISCA) se señalaron al INCAP, el BCIE y el ICAP. Este tratado fue puesto en vigencia con una oficina y un Secretario Técnico en la ciudad de Panamá, pero después de los acuerdos presidenciales de Comalapa, (El Salvador de 1998), esta oficina fue trasladada a San Salvador, junto a la SG-SICA, y su Secretaría Técnica fue convertida en Dirección de Integración Social.

El Comité Ejecutivo tiene bien claro su cometido y funcionalidad: en el Protocolo se le manda reunirse periódicamente una vez por semana, lo que significaba darle residencia permanente en El Salvador. En los acuerdos de diciembre del



2004 se establece una reunión mensual, más la participación de sus miembros en los gabinetes gubernamentales nacionales. Está integrado por un representante de cada Estado, nombrado por su Presidente por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores y no fue sino en la "Agenda de Guácimo" de 1994 y en los acuerdos de diciembre del 2004, que se tomaron las medidas para integrarlo (Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria, dic. 2004).

No deben dejarse de lado las estructuras paralelas de lo educativo cultural y lo ambiental. El Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) data de noviembre de 1982, sobre la base de la Coordinación Educativa Centroamericana establecida en 1975; es un mecanismo de cooperación regional, con personería, patrimonio y autonomía. Su órgano máximo, la Reunión de Ministros de Educación y de Ministros de Cultura es "*deliberativo y de decisión, encargado de aprobar las políticas, estrategias, plan de actividades y presupuesto de la CECC*" (art. 4º). En esta área hay Comisiones Técnicas, Secretaría General y Comisiones Nacionales.

El Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) de 1989, la integra con representantes gubernamentales y un Secretario Ejecutivo encargado del cumplimiento de las resoluciones de la Comisión y su presidente. En 1992 se le encarga el "*Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*" y en 1994 la ALIDES lo transforma en Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado por los Presidentes centroamericanos y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano de coordinación de las decisiones presidenciales apoyados por la Secretaría General del SICA.

La Secretaría General del Sistema es el órgano ejecutor de los mandatos acuerdos y decisiones de los Presidentes y los Consejos de Ministros, según el Protocolo de Tegucigalpa. El órgano está a cargo de un Secretario General, el más alto funcionario administrativo del Sistema, que ostenta su representación legal y es nombrado por la Reunión de Presidentes por un periodo de cuatro años, igual a lo establecido en la ODECA. Este funcionario es la expresión de la voluntad integracionista centroamericana, pues así lo establece el perfil que señala el Protocolo -contar con una reconocida vocación integracionista- (art. 26). Si bien es el funcionario con mayor definición y delegación de voluntades en su función (art. 26 P.T.), en los instrumentos de la integración comparte méritos con sus homólogos de la SIECA, el SISCA, el CCAD y el CECC, lo cual desdibuja los procedimientos de intercambio de información y comunicaciones, y reduce las posibilidades de acción sobre la base de recursos específicos. De los acuerdos del 2004 se induce que su trabajo estaría orientado a coordinar con las otras secretarías la ejecución de los acuerdos de los organismos de la institucionalidad, con mejor fijación de jerarquías, mecanismos de comunicación y apego al principio de subsidiariedad.

Esa estructura institucional del SICA, más acuerdos, agendas, compromisos, convenios, comunicados, declaraciones, mandatos, protocolos, resoluciones y tratados, entretejieron una maraña institucional prácticamente inmanejable que se ha integrado muy poco armónicamente: "*reuniones de todo tipo, centros, consejos, comités, secretarías, instituciones especializadas que provenían de antes, y otras formas institucionales más, incluyendo un grupo asesor de los presidentes formado por las esposas de los mismos para atender asuntos sociales*" (De la Ossa e Icaza Gallard 1999). Esta voluntad retórica de los Presidentes Constitucionales, órgano supremo del sistema, más la estructura institucional construida, no sólo en los años 90, ha sido, a su vez, su fortaleza y más clara debilidad.

No corresponde entrar en detalles sobre el proceso de reestructuración impulsado a fines del Siglo XX. Solo indico que en la Cumbre de Panamá de 1997, conocida como Panamá II se conocieron varios documentos evaluativos de la integración. En ellos no sólo se juzgaba la intrincada y caótica institucionalidad, sino el costo económico del Sistema: se dirigieron las baterías, en este sentido "fiscalista" hacia el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia y a la necesidad de hacer una unificación funcional, jurídica, territorial y burocrática de la Secretaría General: los únicos organismos con carácter comunitario que disponían de algún presupuesto para su funcionamiento. En el fondo ideológico de todo este esfuerzo estaba la moda neoliberalizadora del Estado para crear mecanismos regionales funcionales a la apertura con el resto del mundo. Es una especie de infiltración manifiesta del espíritu aperturista la que moldea el discurso al servicio de los grandes negocios; esa demanda de reducción de los gastos públicos regionales era simétrica con lo que se le imponía en los Estados nacionales como parte del esfuerzo por abrir los espacios del mercado a los acuerdos de Libre Comercio y a la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas. No obstante, el discurso legitimador de la reestructuración del Sistema se engalanó con un lenguaje unionista de corte decimonónico, en la Declaración de Managua de 1997, como lo analizaré posteriormente.

#### **41. Sociedad civil que se suma y que se resta**

La integración centroamericana tiene una particular estructura de participación de la sociedad civil. Si bien esto no es novedoso, por cuanto la Comunidad Andina la estableció desde 1979, lo que es genuinamente centroamericano es la forma como se integra el Comité Consultivo, órgano en el cual participan los representantes de la sociedad civil regional. La inspiración de esta participación

proviene de la Cumbre de Antigua, Guatemala 1990, donde se hace una invitación a la amplia participación de las organizaciones sociales de la región interesadas en la integración. Ese Comité Consultivo fue posible merced al trabajo tesonero de las redes regionales de organizaciones sociales que, atendieron la invitación de la Cumbre de Antigua y, mediante esta tarea, le dieron continuidad al trabajo político y social iniciado en los años de guerra. Los encuentros fundacionales en esta sociedad civil se dieron desde inicios de la década. Primero fue un encuentro de redes de organizaciones con el nombre de Comité Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI), en cuya dirección compartían privilegios los sectores empresariales y la intelectualidad de las Universidades Públicas. Luego surgiría la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), en la que había mayor presencia de sectores campesinos y sindicales. Del encuentro de ambas organizaciones de redes surgió una propuesta de reglamentación del CC-SICA (Delgado Rojas 2004: 25).

De esa forma, se dio institucionalidad jurídica y vida práctica a este organismo *“integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica”* (art. 12 P.T.). Su existencia institucional nace en el Protocolo de Tegucigalpa y se reitera en el Protocolo de Guatemala con el nombre de Comité Consultivo de Integración Económica (art. 37, 5 P.G.); ahí es definido como *“Comité Sectorial de carácter exclusivamente consultivo”* integrado *“con representantes del sector privado organizado regionalmente y vinculado a la SIECA”* (art. 49 P.G.), lo que le da un sesgo diferente a lo planteado en el Protocolo de Tegucigalpa. Es también reiterado en la ALIDES, como mecanismo de participación de la sociedad civil en el CCAD, en el Tratado de Integración social, con el nombre de Comité Consultivo de Integración Social referido a esta

área (art. 9, 4 TISCA) y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (art. 47 TMSD), cuyas decisiones se tramitan por medio del Secretario General, siguiendo el Protocolo de Tegucigalpa. El CC-SICA no es el único espacio de participación social; sin embargo, es la legitimación institucional de esta práctica dentro del sistema que, de alguna forma, democratiza la vida comunitaria regional y le da legitimidad a los acuerdos que se impulsen. Para ello, los integrantes del CC-SICA tienen funciones regionales y expresan los intereses e inquietudes sobre la integración y la realidad centroamericana de las redes temáticas de organizaciones centroamericanas con presencia en diversos países.

Esta prestancia comunitaria le ha dado, en los momentos en que ha sido activado, validación a los proyectos que impulsa. No obstante sus decisiones no son vinculantes, sino asesorías a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de sus programas (art. 12 P.T.). Se destaca su participación en la definición y contenido de la ALIDES y, a propósito de las catástrofes naturales, fue muy activo en las reuniones del Grupo Consultivo de Estocolmo (1999) y Madrid (2001) en solicitar recursos para la reconstrucción regional. Ha estado sumamente interesado en el reactivamiento de la integración oficial, tanto que gracias a su aporte en un Foro Regional celebrado en mayo del 2004 se le dio legitimidad social al trabajo de la Comisión Ad hoc que ha estado elaborando la redefinición de la institucionalidad del Sistema (Funpadem 2004); su aporte ha estado en el fondo de los acuerdos presidenciales de diciembre del 2004.

No debo dejar al margen, como debilidad global, las reticencias existentes en la población centroamericana hacia la integración política, pero sobre todo el desconocimiento que existe sobre la integración regional, por parte de las cúpulas gubernamentales, el sector empresarial y la prensa: podría afirmarse

que existe una insuficiente base social, sobre todo empresarial, hacia la integración del istmo. Esta actitud ha calado, como ideología dominante, en importantes sectores sociales y en la intelectualidad. Se confunde muy fácilmente integración con integración política y se discrimina positivamente a favor de la integración económica, sin tener en cuenta que cualquier esfuerzo de integración, incluso los que en apariencia son meramente comerciales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lleva, como "Caballo de Troya", implicaciones políticas ineludibles, pues contienen normas de transferencia o, en el peor de los casos, de renuncia a parcelas de la soberanía estatal en favor de los acuerdos que se pactan.

También en la sociedad centroamericana se invocan y tienen eco los discursos demonizadores hacia la integración, sobre todo política, que le han dado base social de rechazo al proceso de construcción de la supranacionalidad. Ese ha sido el caso del PARLACEN, al que no considero un organismo de integración, pues carece de atribuciones vinculantes. No se le dieron funciones de este tipo ni en su Tratado suscrito en Guatemala en 1987 ni en sus protocolos adicionales de 1991 y 1994, en el contexto del proceso pacificador.

Sin embargo, constituye un espacio de encuentro de miembros de la clase política regional, en calidad de órgano comunitario, para debatir y hacer recomendaciones, en las cuales impera el criterio de la mayoría sobre la vida política, social, cultural y económica de las naciones del Istmo, que no inquietan a ningún organismo del Sistema ni de los Estados partes. En ese sentido, pareciera una estructura más de la sociedad civil centroamericana, cuyos miembros, a diferencia de los integrantes del Comité Consultivo del SICA, son electos por votaciones directas, tienen retribución por sus funciones e

inmunidad diplomática, aunque sus resultados, igual que las dirigencias del CC-SICA, no pasan de ser recomendaciones y pronunciamientos declarativos.

## **42. La supranacionalidad centroamericana**

El jurista José Miguel Alfaro Rodríguez explica <sup>(29)</sup> con detenimiento esta particularidad del derecho comunitario regional, que coexiste con la legislación nacional de los Estados y con el derecho internacional (Alfaro Rodríguez en Cuevas Molina 2004: 105 y s). El derecho comunitario de la región se estampa en acuerdos y resoluciones que contemplan obligaciones a los gobiernos en relación con temas estratégicos de la integración económica: libre tránsito de mercancías, el trato tarifario e impuestos aduanales y respeto a la tripulación en los medios de transporte comercial, pero también la aceptación como vinculante del derecho derivado de los organismos regionales. Ese derecho, que se construye sobre la traslación de competencias nacionales al ordenamiento jurídico comunitario, pone en evidencia la porosidad del tradicional derecho soberano del Estado. La norma y, por derivación, el derecho que emana de los órganos comunitarios, prevalece sobre el derecho nacional, de tal forma que mediante este procedimiento queda imposibilitado el Estado de realizar unilateralmente reformas internas posteriores. Un ejemplo contundente es la Cláusula Centroamericana de Excepción estampada en el artículo XXIV del Tratado Multilateral de 1958. En lo que interesa para esta investigación, ese artículo señala:

---

<sup>29</sup> Señalo la importancia que tuvo, en la elaboración de esta parte del trabajo, la labor del Lic. José Miguel Alfaro Rodríguez. En buena medida provino de nuestro diálogo permanente, prácticamente desde 1992; pero también de la labor conjunta en la edición de *Integración en Centroamérica* (Cuevas Molina 2004) Su ensayo sobre la dimensión jurídica está en las págs. 87-131 de esa obra.

*En virtud de que el presente Tratado es de carácter específicamente centroamericano y tiene por objeto sentar las bases para la unión aduanera de los países contratantes y la integración progresiva de sus economías, los Estados signatarios convienen en que antes de firmar o ratificar acuerdos multilaterales relativos a productos, comercio o concesiones arancelarias o de resolver su acceso a cualquier organismo internacional creado por dichos acuerdos o de negociar arreglos dentro del marco de tales organismos, celebrarán consultas con el propósito de adoptar si fuere posible una actitud común y solidaria.*

*(...) Los Estados signatarios convienen en seguir manteniendo la "Cláusula Centroamericana de Excepción" en los Tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados contratantes.*

*(...) convienen en que si alguno de los tratados comerciales que tienen celebrados con otras naciones o su participación en otros arreglos internacionales llegaren a ser obstáculo para la existencia del que ahora celebran, especialmente en razón de las estipulaciones contenidas en aquellos otros tratados que dieran margen a que esos países exigiesen un tratamiento de favor igual, procederán renegociarlos o, en su caso, denunciarlos cuanto antes sea posible a fin de evitar las dificultades o los perjuicios que pudieran sobrevenir a cualquiera de los Estados contratantes por una exigencia de esa naturaleza.*

*Asimismo las Partes contratantes se obligan a no suscribir con otras naciones nuevos convenios que sean contrarios al espíritu y objetivos del presente Tratado, y en particular a lo previsto en este artículo.*

El contenido de este compromiso se asume nuevamente en el art. VII del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de 1959, suscrito por el Comité de Cooperación Económica, y es reiterado en el artículo XXV del Tratado General de 1960, que dice:



*Los Estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana. Asimismo convienen en mantener la "Cláusula Centroamericana de Excepción" en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los estados contratantes.*

Se pretendía, mediante esta Cláusula de Excepción, evitar la extensión de beneficios pactados regionalmente, mediante el amparo del Principio de Nación Más Favorecida (PNMF), uno de las máximas rectoras de la política del GATT en función del libre comercio mundial (Gilpin 1990:205). Se cautelaba, por vía de esa Cláusula que con el PNMF se eliminaran unilateralmente ventajas de comercio mutuas entre los beneficiarios de los acuerdos regionales (IIEJI 1968: 332). La misma cláusula se reitera en el Protocolo de Guatemala de 1993, en el capítulo sobre el perfeccionamiento de los diferentes estadios de la integración, con el siguiente texto en su artículo 13:

*Los Estados Parte convienen en mantener en sus relaciones comerciales con terceros países, la Cláusula Centroamericana de Excepción, así como la preferencia centroamericana.*

Notable es que este artículo forme parte del apartado sobre las relaciones comerciales externas, después de definir la Zona de Libre Comercio y antes de lo relacionado con la Unión Aduanera. Este lenguaje me recuerda las etapas de la integración según la teoría clásica.

Mas no solo esa cláusula preserva el desarrollo en la región y expresa el carácter del derecho comunitario centroamericano. El criterio de equilibrio también fue estampado en 1958 en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito al mismo tiempo que se firmó el

Tratado Multilateral. Ese criterio, de desarrollo equilibrado, permitía una compensación muy particular. El artículo 1 del Convenio decía:

*Los Estados contratantes se comprometen a estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes dentro del marco de la integración económica centroamericana, y convienen en que el desarrollo de las diferentes actividades que estén o puedan estar comprendidas en dicho programa deberá efectuarse sobre la bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos.*

Este principio se reitera en el Convenio Centroamericano sobre Incentivos Fiscales y en el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, de 1960. Esta concepción permitió, sobre la marcha, que se estableciera un sistema de preferencias a favor de Honduras en la concesión de incentivos fiscales, lo que significaba un tratamiento especial atendiendo a su débil nivel de desarrollo (IIEJI 1968: 334). Pero también en la definición de la integración marcado en el Protocolo de Guatemala cuando señala en su art. 5:

*El Subsistema de la Integración Económica se ajustará a los siguientes principios y enunciados básicos: legalidad; consenso; gradualidad; flexibilidad; transparencia; reciprocidad; solidaridad; globalidad; simultaneidad y complementariedad.*

Estos principios y enunciados han estado muy lejos de la euforia librecambista que dinamiza las economías de la región durante la década de 1990 y en los inicios del Siglo XXI.

A su estilo, lo creado mediante el Tratado General fue una particular Unión Aduanera (Bulmer Thomas 1997: 9) que, por definición, incorporaba las exigencias de la Zona de Libre Comercio, según la teoría clásica. En su artículo VI el Tratado General señala que

*Cuando los productos objeto de intercambio estén sujetos a impuestos, arbitrios u otras contribuciones internas de cualquier clase, que recaigan sobre la producción, la venta, la distribución o el consumo en uno de los países signatarios, dicho país podrá gravar con igual monto a las mercancías de la misma naturaleza que se importen de otro Estado contratante, en cuyo caso deberá gravar también por lo menos en igual monto y por los mismos conceptos, la importación procedente de terceros países.*

El inciso c) indica:

*Cuando una de las Partes haya establecido un impuesto interno al consumo y posteriormente se iniciare en cualquiera de las demás la producción del artículo así gravado, sin existir esa producción en la Parte que estableció el impuesto, el Consejo Ejecutivo a solicitud del interesado, conocerá el caso y dictaminará si la existencia del impuesto es compatible con el libre comercio. Los Estados se comprometen a eliminar, de acuerdo con sus procedimientos legales, dichos impuestos al consumo mediante la sola notificación en ese sentido del Consejo Ejecutivo.*

Pero el derecho comunitario no solo se destaca en los temas comerciales; existe también en relación con aspectos de libre tránsito y transporte, como se observa en el Tratado Multilateral de 1958. En su artículo XV se confería tratamiento nacional a empresas, vehículos, tripulaciones y pasajeros en tránsito dentro del territorio de los Países signatarios. Dice así:

*Las naves marítimas o aéreas, comerciales o particulares, de cualquiera de los Estados contratantes, serán tratadas en los*

*puertos y aeropuertos abiertos al tráfico internacional de los otros Estados, en iguales términos que las naves y aeronaves nacionales correspondientes. Igual tratamiento se extenderá a los pasajeros, tripulantes y carga de los otros Estados contratantes.*

(...)

*Las empresas que en los países signatarios se dediquen a prestar servicios intercentroamericanos de transporte automotor de pasajeros y mercaderías recibirán trato nacional en los territorios de los otros Estados.*

Estos acuerdos no han sido derogados explícitamente, pero han sido desconocidos en la práctica por los gobiernos centroamericanos.

Durante los años de inicio de la integración económica hubo, en relación con barreras y obstáculos al comercio, resoluciones del Consejo Ejecutivo del Tratado que, como norma general, se toman por mayoría de votos del total de sus miembros (art. XX) y tienen carácter supranacional; por ende, son de acatamiento obligatorio y no requieren de homologación o ratificación en el derecho interno. Debido a su especificidad, no voy a citarlas. En resumen, puedo señalar que desde el inicio del proceso en los años 60, entre los cinco Estados hay normas con contenido supranacional en los temas de libre comercio, equiparación arancelaria, desarrollo industrial, agropecuario, régimen financiero y en los ámbitos sociales, educativos y culturales (IIEJI 1968: 322 y ss), en buena parte consolidadas mediante el Tratado General de 1960 y, por ende, válidas, como derecho comunitario, para todos los Estados. Muchas mantienen vigencia, si no es que fueron expresamente derogadas en 1993, cuando fue suscrito el Protocolo de Guatemala. Estas competencias supranacionales y su trascendencia al derecho interno de los Estados ha sido el

antecedente más cercano de experiencia comunitaria en la región centroamericana.

Los acuerdos impulsados en la década del 90, después de la crisis bélica regional, también tuvieron su trascendencia jurídica comunitaria. La culminación del proceso de paz y reconciliación nacional de los años 80 desembocó en un esfuerzo por la integración. Los documentos alusivos a los conflictos armados señalaban la importancia de revivir la integración económica, y a ese cometido se abocaron las clases políticas, los empresarios y el resto de la sociedad civil centroamericana. De esta forma, las cumbres presidenciales reorientaron su esfuerzo hacia la consolidación de la paz dentro de un esquema de integración regional que trascendía los aspectos puramente económico-comerciales.

Alfaro Rodríguez señala cómo los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala y el Tratado de Integración Social contemplan normas de tipo claramente comunitario y, por ende, con sentido supranacional. Para sustentar su afirmación transcribe el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, que dice:

*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.*

*No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado.*

Puede observarse en ese artículo la cautela por objeciones legales nacionales al cumplimiento de compromisos comunitarios, lo que, obviamente, pone en

evidencia el carácter incipiente del proceso de integración de los años 90, a diferencia de formulaciones más audaces de los años anteriores. Sin embargo, en sentido contrario y profundizando este sentido comunitario y supranacional en Centroamérica, en el Protocolo de Guatemala y en el Tratado de Integración Social, se indica, en sus artículos 55 y 17 en su inciso 3, que "*Los Reglamentos tendrán carácter general obligatorio en todos los elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Partes*", con lo que se les otorga el papel de fuente de derecho comunitario derivado.

Hay acuerdos y lenguaje integracionistas en otros documentos y resoluciones centroamericanas de los años 90. Es el caso de la Declaración de Nicaragua suscrita en la Reunión Extraordinaria celebrada en Managua, el 2 de septiembre de 1997, y que se firma en el contexto de la reestructuración del Sistema, como lo señalé anteriormente. Ahí se expresa que "*Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural*" y que esto es "*el punto de partida hacia la Unión*", constituida como "*una Patria Grande, democrática y equitativa, próspera y tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente*"<sup>(30)</sup>.

Esta declaración de Managua, más unionista que integracionista, en la acepción aquí utilizada de estos términos, marca un hito en el proceso de integración de Centroamérica, por su lenguaje, que evoca los discursos unionistas del siglo XIX: comunidad, unión centroamericana, patria y casa común. Puede observarse que, en el texto, no hay referencia o mención alguna al Estado nacional o a su sistema jurídico constitucional; más bien, Centroamérica es vista como un encuentro de pueblos y naciones "*con una extraordinaria diversidad*

---

<sup>30</sup> La transcribo en su totalidad en el Anexo 4.

*cultural y étnica, con una lengua e historia común*”, que aspiran a esa Patria Grande.

Por su contexto, y por las prioridades políticas que había en su momento, esta Declaración es la plataforma ideológica de legitimación de la reforma al Sistema. El esfuerzo de reestructuración se hacía sobre la base de un *Programa de apoyo al fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*, conocido como Proyecto BID-CEPAL. Del mismo surgieron varios documentos, de los cuales el *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana* fue muy difundido, al lado de la posición de consenso adoptada por los Representes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos en la Cuarta Reunión celebrada en marzo de 1997; esta posición es conocida como *Propuesta para el Fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana* (Sojo 1997). Todo ese esfuerzo se empantanó en una interminable discusión sobre el *Tratado Único del Sistema*, cuyos borradores circularon en los países del istmo en varias versiones. En su planteamiento había una intención marcada por profundizar la integración regional, fortaleciendo su institucionalidad. De la lectura de los comentarios se infiere que era demasiado audaz y, por ello, activó las resistencias constitucionalistas de todo el istmo. Sobre estos borradores no ha habido acuerdo.

Tales resistencias constitucionalistas son un recurso ideológico que subraya la primacía jurídica nacional. No obstante, se ha constatado que las Constituciones centroamericanas tienen espacios abiertos para la ratificación de acuerdos comunitarios regionales y el mecanismo válido para alcanzar la norma supranacional. Voy a empezar por la que me resulta más cercana. En el artículo 7 de la Constitución costarricense se otorga a los Tratados internacionales

autoridad superior a las leyes y, en materia de derechos humanos, se establece la supremacía sobre la misma Constitución, según voto de interpretación constitucional (Sala Constitucional N° 3435-92) <sup>(31)</sup>. En el artículo 121, inciso 4, se autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario. En la República de El Salvador, su Constitución alienta y promueve la integración global y se establece la posibilidad de crear organismos con funciones supranacionales (arts. 89 y 144). En la Constitución de Guatemala se reconoce expresamente la Comunidad centroamericana en su artículo 150 y se estimulan las medidas orientadas a la unión política o económica regional (art. 171, incs. 1 y 2). La Constitución de Nicaragua privilegia la integración y propugna la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana (arts. 5 y 8), mientras que en la Constitución de Honduras hay un compromiso en el Preámbulo hacia la restauración de la unión centroamericana y se reconoce el proceso de integración y el respeto a los tratados (art. 335). El Salvador, Honduras y Nicaragua han ratificado el Convenio de la CCJ, lo que le ha dado fortaleza al organismo y solidez jurídica al derecho comunitario centroamericano (Ulate Chacón 2004, libro: 182-190). Esta posibilidad no es tan clara en Panamá, República Dominicana y Belice, naciones que se han ido incorporando a la institucionalidad regional e, incluso, integran el PARLACEN.

Si bien las reformas al Sistema que se impulsaron en 1997 no tuvieron resultado positivo en el ámbito jurídico, su necesidad sigue vigente. En ese sentido, y emanados de diferentes esfuerzos, en la Cumbre Presidencial de diciembre del 2004 se suscribieron dos protocolos y una Declaración presidencial. En lo firmado se acuerda la reestructuración del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia y la reactivación de la Secretaría General.

---

<sup>31</sup> Así es interpretado por el jurista Ulate Chacón (2004: 183)



No puede olvidarse que la Corte Centroamericana de Justicia es parte sustantiva de la supranacionalidad regional, por su carácter, estilo de integración y competencias. En su artículo 1 se indica que es el "*Órgano Judicial principal y permanente del Sistema de Integración Centroamericana, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados*"; asimismo que resuelve con autoridad de cosa juzgada y en la única instancia en asuntos de su competencia. El artículo 3 de su Estatuto dice:

*La Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el "Sistema de la Integración Centroamericana", y para sujetos de derecho privado.*

Este organismo hereda la historia de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907 (Corte de Cartago) y el señalamiento, solo enunciativo, del Consejo Judicial Centroamericano de la ODECA, con cuya denominación los Presidentes de los Poderes Judiciales redactaron el Convenio de Estatutos de la CCJ de 1992.

La CCJ, al igual que la Corte de Cartago,

*(...) representa la conciencia nacional de Centro América y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana. En tal virtud, los magistrados que la integran no podrán considerarse inhibidos del ejercicio de sus funciones por el interés que puedan tener, en algún caso o cuestión, los Estados de donde proceda su nombramiento. (art. 6)*

La Corte es el único organismo claramente supranacional (Giammattei Avilés 2003: 517), por sus competencias, en cuanto a la forma de integración de sus Magistrados, en el método y procedimiento para tomar sus resoluciones, en el carácter vinculante de las mismas y su implicancia en el derecho interno de los Estados (Ulate Chacón 2004, libro: 285 y s). Expresamente, los particulares son sujetos procesales activos (art. 22, c), pero sus competencias no se extienden a la materia de derechos humanos (art. 25), aunque su función sea garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo (art. 2), con lo cual podrían tener que decidir sobre asuntos que topan con derechos fundamentales. Pueden conocer sobre cualquier tema que soliciten los Estados, pero en el caso de problemas fronterizos, territoriales o marítimos se requiere la solicitud de todas las partes involucradas (art. 22a).

No obstante, su más importante deficiencia es no haber sido ratificado por todos los Estados, menos aún los de mayor nivel de desarrollo o peso económico. Las objeciones para su ratificación están marcadas por el carácter de sus mismas competencias, frente a claras obsesiones constitucionalistas; además, en el artículo 22 inciso f) se le dan atribuciones para dirimir conflictos nacionales entre poderes y órganos estatales y de irrespeto de fallos judiciales, lo cual en la práctica se ha considerado, sobre todo por el gobierno nicaragüense, como una interferencia en los asuntos internos del Estado.

En febrero del 2002 la Corte pierde la función de resolución de divergencias, según el acuerdo presidencial que reforma el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa y que, a partir de ese momento, va a tener esta enmienda:

*Las diferencias surgidas en el Subsistema de la Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica que contendrá un método de solución alternativo de controversias comerciales incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculantes para los Estados Miembros que intervengan en la respectiva diferencia. El incumplimiento de un laudo arbitral dará lugar a la suspensión de beneficios de efecto equivalente a los dejados de percibir, según se decida en el respectivo laudo.*

Con esta reforma, pero también con el anuncio, desde mediados de los 90, sobre la necesidad de reestructuración de los organismos comunitarios del SICA, se ha desencadenado en la integración centroamericana un proceso de deterioro cuyo rumbo está fijado por la dinámica aperturista y de negociaciones al libre comercio con socios extraregionales. También ha habido demandas planteadas por problemas limítrofes que han afectado compromisos comunitarios en materia de integración económica. Asimismo, la crisis de gobernabilidad en Nicaragua, país firmante y sede de la Corte, ha impactado en sus decisiones: en un primer momento cuando resolvió sobre la pérdida de la inmunidad del ex presidente Arnoldo Alemán, que ya había sido sometido a juicio en los Tribunales nicaragüenses por delitos de enriquecimiento ilícito y corrupción, siendo parlamentario centroamericano. Más tarde, la decisión de inaplicabilidad de los acuerdos parlamentarios nicaragüenses que modificaban las atribuciones que la Constitución le había asignado al Poder Ejecutivo. En ambos casos, los órganos estatales nicaragüenses se mostraron reacios a aceptar su competencia.

Los acuerdos de diciembre del 2004 se muestran como una débil lámpara en la oscuridad, pues mientras eran suscritos, también se daba cierre a la negociación de un Tratado de Libre Comercio de todos los países, con Estados Unidos de

América; un paso, desde el istmo, en la construcción de la prometida y prácticamente frustrada Área de Libre Comercio de las Américas.

Lo sustantivo en las decisiones y resoluciones conflictivas de la Corte está centrado en su poca autoridad vinculante, al margen de los acuerdos que le dieron origen. He señalado la debilidad que supone que sólo haya sido ratificado su Convenio por tres países. Sus fortalezas también son debilidades: el hecho de que los particulares sean sujetos procesales activos obliga al desvío, en teoría, de expedientes que podían ser atendidos en los Tribunales nacionales, lo que a su vez podría crear una cultura de derecho comunitario en estas instancias judiciales, no obstante el riesgo en la dispersión y falta de unidad en la interpretación del derecho como fuera criticado por Olivar Jiménez en el caso del MERCOSUR (Olivar Jiménez 1995: 29). También es su gran debilidad la competencia a conocer y dirimir conflictos entre los Poderes y órganos de los Estados (Convenio, art. 22, f), lo cual podría significar el sacrificio al principio de subsidiariedad que enseña que el Estado no renuncia a la totalidad de sus funciones; menos aún podría renunciar a la atribución constitutiva de dirimir los conflictos que surjan entre los sujetos constituyentes del Estado. Pasar esta función al ente supranacional, podría interpretarse como la transformación en derecho comunitario de una función muy propia del Estado nacional.

El perfil de la Corte, además, señala falencias políticas en su fondo. Lo perverso de la construcción comunitaria no está en la Corte, ni en el resto de órganos comunitarios o intergubernamentales que el proceso de integración ha creado, sino en la parte constitutiva, en los Estados que firman y ratifican los acuerdos fundantes. O bien el Estado que suscribe un convenio no está en condiciones para firmar el Tratado, lo que riñe con su propia definición de Estado, como sujeto de derecho internacional (Convención de Viena, art. 6), o las coyunturas

a las que es sometido no le permiten de cumplir con lo pactado, con lo que violenta el principio internacional *pacta sum servanda* (Convención de Viena, art. 26). En caso contrario, la Corte, y la institucionalidad comunitaria en general, tiene tan poca autoridad internacional que cualesquiera de los Estados que ratificó su convenio puede, por una coyuntura política determinada, desdecirse de lo actuado, sin recibir sanción alguna por su acto. En esta disyuntiva queda claro que el convenio no es perverso por sus resultados, sino que sus deficiencias están en la debilidad institucional e histórica de las partes de la negociación.

Puedo inferir, atendiendo a la fortaleza de lo acordado en Centroamérica en torno a la institucionalidad comunitaria que, confrontada con la experiencia acumulada en Europa en relación con su derecho comunitario y su Tribunal de Justicia, la supranacionalidad ístmica avanzó demasiado, respecto a lo que podían tolerar los Estados miembros. Lo mismo puede afirmarse en cuanto a la ratificación del PARLACEN y, consecuentemente, el compromiso de respeto a la inmunidad de sus diputados. Puedo agregar a este panorama el flaco apoyo que se le aporta al Comité Consultivo del SICA y, en el pasado reciente, el incumplimiento de la Cláusula Centroamericana de Excepción y de las normativas pactadas sobre el libre tránsito de personas en naves comerciales. Las coyunturas políticas nacionales, que hacen tambalear al Estado, impactan la institucionalidad comunitaria, que carece de capacidad de reacción e instrumentos de garantías que le den soporte, por lo cual se torna débil. Más débil aún cuando las presiones por la apertura y libre comercio llevan a los organismos de la integración y el derecho comunitario a un segundo término, como se observa en la actual coyuntura con el entusiasmo por el Libre Comercio preconizado por la potencia hemisférica.

### **43. Síntesis de la Segunda Parte**

Si me hubiese propuesto, en torno al concepto de supranacionalidad, construir un modelo conceptual sobre la base de la experiencia europea, creo que habría llegado a la misma conclusión de aquellos autores cuya visión de la integración Guerra Borges califica de eurocéntrica (Guerra Borges 1990: 89-92) (§ 20 in fine). Por el contrario, los análisis de las experiencias latinoamericanas muestran la riqueza de la supranacionalidad, de su derecho comunitario y de su particularidad.

La integración europea es una experiencia que se fundamenta en la profundización de interdependencias que llevan siglos en el viejo continente. Datar su origen, como hace Husserl, en la Europa espiritual de los siglos VII y VI aC (Husserl 1998: 86), enuncia la profundidad de sus antecedentes; lo mismo sucede con la puesta en discusión del tema en los siglos XVIII y XIX o a inicios del XX. Además, su arranque en la segunda posguerra no puede ser desvinculado del proceso de reconstrucción puesto en marcha en esa coyuntura; la experiencia surge y se consolida en naciones de capitalismo avanzado y, por tanto, su tarea no es constituirse en instrumento de desarrollo como en el Tercer Mundo, sino en profundizar la división de tareas del desarrollo de ese capitalismo. Además, la solidez de sus procesos de democratización y la confianza en el estado de derecho potenciaron la fortaleza de su institucionalidad regional y de la supranacionalidad.

En cambio, en esta otra parte del mundo, los retos son distintos y eventualmente mayores. Además de ser instrumento de desarrollo, esta institucionalidad de la integración ha tenido que sobrevolar sobre estados de derecho debilitados y ambientes de ilegitimidad e incertidumbre social y política.

También la circunstancia de estar en el espacio de influencia geoestratégica de la potencia hegemónica ha obligado a las clases dirigentes a pactar bajo esa presión. Así sucedió en la década de 1950 (§ 28) y en la misma ruta se han enmarcado los acuerdos de la década de 1990. Se observa desde los años cincuenta, la distinta atención dada por Estados Unidos a la Europa en construcción, e incluso a las naciones asiáticas, que la atención brindada América Latina. Para la potencia hemisférica, el Plan Marshall permitía reconstruir y recuperar para el capitalismo a un continente destruido por la guerra pero, a su vez, en la mira de la victoriosa Unión Soviética. En cambio, el *backyard* americano nunca estuvo en peligro real ante sus enemigos estratégicos, pues siempre fue aliado y parte de su zona de influencia geoestratégica hemisférica.

A la postre, las clases dirigentes que en una oportunidad se ufanaron con firmar acuerdos de integración y de construir esquemas supranacionales, han terminado desconociéndolos para no desoír los lineamientos "realistas" que le impone esa política hemisférica y el contexto de la globalización. Esto ha llevado a la institucionalidad regional a su marginación, y ha imposibilitado que los programas regionales que en alguna oportunidad se han suscrito con entusiasmo, logren posibilidad alguna de formulación en los ámbitos nacionales.

Es notorio que los acuerdos regionales estudiados invocan las gestas emancipadoras y los discursos unionistas del pasado: hay un lenguaje recurrente de rescate de la tradición y la cultura autóctona latinoamericana o regional; por esa vía, se han reivindicado los discursos identitarios y las plataformas unionistas, por una parte, pero también el panamericanismo en lo que ha resultado útil para estos encuentros regionales. Sobre esta base, se observa que las clases políticas latinoamericanas han apostado a la integración y

han sido entusiastas creadoras de múltiples estructuras regionales; en algunos casos, como en Centroamérica y el mundo andino, con alguna institucionalidad supranacional bien estructurada. Eso se ha comprobado desde los inicios del proceso y se enfrenta virtuosamente con la formulación clásica de que la supranacionalidad surge hacia las últimas etapas.

Los tres esquemas de la integración apuntan hacia temas no comerciales y, de manera destacada, ofrecen atender problemas de carácter social, cultural y ambiental. De una u otra forma hay un interés en el desarrollo y en la sostenibilidad, y un claro compromiso de fortalecimiento democrático. Este interés en ámbitos no propiamente comerciales expresa la preocupación por las asimetrías regionales, lo que ha sido un compromiso y una demanda de la sociedad civil organizada.

La integración latinoamericana, tanto en sus declaratorias, como en sus organismos y, sobre todo, en las expresiones de la sociedad civil organizada, está inclinada hacia la fraternización con el resto de América Latina. Ello podría ser una señal importante de que aún quedan rasgos de resistencia a la presión hegemónica. En ese sentido, se destacan las referencias constitucionales que respaldan la integración latinoamericana. Desde esta perspectiva, estas estructuras comunitarias, con todas sus variantes y falencias, al igual que la propuesta bolivariana que impulsan los venezolanos, se convierten en una suerte de trincheras sociales de vocación latinoamericanista y de resistencia a la presión hegemónica. Sin embargo, la conducta en las clases gobernantes no guarda relación con esos compromisos regionales; más bien, en la mayoría de los casos, se han convertido en portavoces de los intereses de la potencia hegemónica. Han sido más aperturistas que regionalistas, a la espera de que vengan las soluciones de afuera o por derivación de las relaciones con el



mercado mundial (Guerra Borges 2000: 150) Se observa, de esta forma, un divorcio entre la vocación comunitaria y social latinoamericanista de los organismos de la integración y la práctica de las burocracias estatales.

Por último, los procesos de integración de América Latina han potenciado la institucionalización, tanto intergubernamental como comunitaria. Los países del MERCOSUR, que no han creado institucionalidad supranacional, han dado señales de respeto al derecho comunitario pactado. Esto ha permitido la presencia y beligerancia de sectores importantes de la sociedad civil con participación destacada, en calidad de asesoría y consulta, en estas estructuras: son los Foros Económico-Sociales o Comités Consultivos que representan a los sectores productivos y, de manera destacada, de la sociedad civil organizada regionalmente, como se establece en Centroamérica.

Sin embargo, queda como sinsabor la falta de garantías para la institucionalidad supranacional y la incapacidad de imponer sus resoluciones, sobre la base de sus competencias, a los gobiernos que, en encuentros presidenciales les dieron origen. Este cuadro es más dramático aún cuando la dinámica de la apertura y el libre comercio se impone por su realismo a los Estados nacionales.

En este escenario se demanda mayor beligerancia de la sociedad civil, no sólo como movilización social, sino también en su aporte intelectual, como "guerra de posiciones" (Gramsci 1981: 284) que permita la conquista de trincheras y fortines en la lucha ideológica y política con la ideología que se impone desde el centro.

## Recapitulación final

### Kant y Hegel en el debate por la utopía

*No hay motivo para el optimismo ni para el pesimismo. Todo es posible, pero todo es incierto. Tenemos que impensar<sup>(32)</sup> nuestras viejas estrategias. Tenemos que impensar nuestros viejos análisis. Estaban todos demasiado marcados por la ideología dominante de la economía mundo capitalista. No hay duda de que debemos hacerlo como intelectuales orgánicos, pero como intelectuales orgánicos de una familia mundial no unificada de múltiples grupos, cada uno con su propia estructura compleja.*

**Immanuel Wallerstein**  
*El colapso del liberalismo*

La afirmación de Martin Buber de que la reflexión antropológica surge con mayor hondura cuando el ser humano se encuentra a la intemperie (Buber 1973: 24 y 141), puede ser extendida a la tesis de que la desprotección que produce la guerra conduce a la humanidad al debate sobre el derecho internacional. No han sido pocos los aportes al pensamiento filosófico y político sobre el derecho de gentes, los derechos en la guerra y las salvaguardas jurídicas internacionales para la protección del Estado en situaciones de conflicto. En ellos se han enriquecido la Filosofía Política, la Ética y la Antropología, sobre todo en el sentido que se ha dado a los conceptos de soberanía y Estado y en la posibilidad de construcción de supranacionalidades. En estos debates, Kant y Hegel postularon concepciones de derecho internacional distintas y antagónicas: el primero inspiró las propuestas que

---

<sup>32</sup> Neologismo propuesto por Wallerstein para motivar al replanteamiento integral de los problemas teóricos y prácticos de la investigación social.

orientaron la creación de instituciones cosmopolitas, merced al planteamiento expuesto en el opúsculo *Sobre la paz perpetua* y en la primera parte de su obra ético-jurídica *Metafísica de las costumbres* (§ 7). El segundo, mediante su *Filosofía del Derecho*, aunque no sólo ahí, alimentó el pensamiento conservador en torno al Estado, la guerra y la soberanía; no obstante, fue notable también su influencia en el pensamiento revolucionario, particularmente en Marx (§ 8). En ambos filósofos del idealismo alemán se vislumbraba un mundo interdependiente y confrontativo.

Esta realidad del escenario internacional se profundiza en el contexto de la globalización a partir de la segunda guerra mundial del siglo XX: un nuevo contexto que surge cuando el sistema westfaliano de Estados había sucumbido, y que exhibe sus oportunidades y también sus amenazas para la humanidad. En este nuevo ambiente, gracias a la dinámica de las comunicaciones en esta Aldea Global, los conflictos históricos y los idearios de futuro van traspasando las fronteras; señalan, con mejor criterio, la voracidad de los centros hegemónicos y hermanan, con mayor profundidad, las periferias: no sólo se importan males, ya que la mundialización pone en evidencia la multifacética sociedad civil, su riqueza utópica y el caudal de particularidades marcadas por las diferencias nacionales (§ 12). Por un lado, se pierde soberanía en la globalización y se pone al ser humano en situación de intemperie; por el otro, se gana caudal político e intelectual, mediante el dinámico intercambio de idearios y sueños de futuro que van confraternizando a la humanidad.

“*No hay motivo para el optimismo ni para el pesimismo*”, como lo señala Wallerstein (1998: 249). No hay determinismo histórico, ni espacio para las visiones apocalípticas. Queda la tarea de *impensar* los análisis y las estrategias: de repensar y replantear la realidad, las teorías y las posibilidades de acción;

por tanto, no es la mera aceptación acrítica del imperativo formulado por Marx en su tesis 11 sobre Feuerbach <sup>(33)</sup>. Es, más bien, la tarea constructiva que demanda la superación de los obstáculos, la denuncia y el esclarecimiento de los *idola* que se imponen como verídicos en sí mismos y que se constituyen en limitaciones al análisis y a la formulación de proyectos de futuro; a su vez, es una labor que lleva, como meta, preservar a la humanidad del pesimismo catastrofista, aunque también del optimismo acrítico.

En esta ruta se inscribe este esfuerzo filosófico.

#### 44. Historia y Filosofía

Cuando Fukuyama (1992), siguiendo al hegelianismo, anunció que el fin del conflicto bipolar era el fin de la historia, lo pensaba desde el centro: no era otro el sentido de su afirmación, pues en los hegelianos, los "otros" están al margen de la historia, aunque Fukuyama después será testigo de la emergencia del fundamentalismo islámico. El meollo no se encuentra en esta confesión historicista, sino en la referencia a un último hombre, sin sueños, ni utopías y a la necesaria tarea de su reconocimiento. Hay, en el pensamiento conservador y en la ideología oficial un sentido a-utópico; una carencia y negación de la posibilidad de construcción de un futuro deseable: es una paradójica utopía sobre la imposibilidad de soñar. De ahí que la labor filosófica alternativa, que se formula al margen del historicismo hegeliano desde la periferia, estriba en reivindicarle a la humanidad lo positivo que pueda albergar en ella: su

---

<sup>33</sup> Es la última de las famosas *Tesis sobre Feuerbach*, que enuncia: "Los filósofos no han hecho más que **interpretar** de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de **transformarlo**". (Marx y Engels 1973: I, 10)

protagonismo en la construcción del porvenir, incluso, como familia universal, como lo preconizara Kant (2002: 63-67).

La máxima kantiana de considerar a los humanos como fines y nunca como medios, orientó esta reflexión sobre los derechos de las personas a la vida, la paz y la seguridad. Por esa vía, en cuanto compromiso ético con los otros en torno a la construcción del futuro, se requirió la erradicación de los *idola*; pero sobre todo, una labor de asepsia <sup>(34)</sup> de las creencias en los órdenes preestablecidos y en los valores permanentes que se reproducen con intenciones ideológicas, no sólo en las esferas políticas, sino en el medio intelectual.

El concepto clásico de Estado soberano unitario, es uno de esos prejuicios que se postula como válido, a pesar de que la realidad política nacional e internacional exhibe la soberanía divisible, parcelada y porosa, como resultado de la tensión entre lo global y lo local. Una tensión que pone en evidencia la exigencia hacia los Estados de una práctica política de traslaciones o transferencias de competencias, pero también de invasiones y renunciaciones de su soberanía y, por tanto, su porosidad (§ 11). Esto transforma sustantivamente la concepción y práctica política del Estado nacional y, a su vez, redefine la democracia y la sociedad civil, por cuanto sus referentes empíricos se tornan también transnacionales (§ 12). Esta es la realidad que legitima y le da sentido utópico a las negociaciones interestatales conducentes a la creación de instituciones supranacionales; en forma concomitante, es la base material de la reflexión teórica sobre la supranacionalidad (§§ 17-20).

---

<sup>34</sup> Con buen juicio crítico, podría ser, a la inversa, un esfuerzo no aséptico, en tanto que se interpreta la limpieza del lenguaje como una labor de la Filosofía institucionalizada. No obstante, mi interés es la limpieza de lenguaje político y filosófico de los *idola* que lo perturban.

No obstante, esta visión constructivista, valga el término, no es bien vista desde el paradigma oficial. La resistencia neorrealista a la visión cosmopolita es funcional a su demanda por la presencia del Estado estabilizador del sistema internacional al cual Hegel le otorga la condición de dominante por vivir el momento de desarrollo del Espíritu Universal (FD § 347). El lenguaje intelectual y las retóricas políticas están cargados por este fatalismo.

Retomo la concepción moderna de la soberanía para juzgar la pertinencia de su carácter inalienable e indivisible (§ 11), un *idolum* estampado al Estado en la Modernidad. Esa soberanía era una cualidad esencial para cumplir con las tareas que le corresponden al Estado, como voluntad independiente, no sólo en la formulación contractualista de garantizar la seguridad, la vida, la propiedad o los derechos de las personas, sino también en el planteamiento hegeliano “*donde la voluntad alcanza la plenitud de sus derechos*”, cuando los individuos tienen como “*deber **supremo** (...) el de ser miembros del Estado*” (FD § 258). Sin embargo, la realidad es que el mundo postwestfaliano ha puesto en evidencia que esa soberanía ha perdido su indivisibilidad; primero en su dimensión clásica interna, en el Estado constitucional de Derecho (§ 10), luego con el surgimiento de las Naciones Unidas y, en el contexto del *ius cogens*, decae también su dimensión externa (Ferrajoli 1999: 145). Al perder la soberanía su indivisibilidad, el Estado moderno pierde su unidad.

Esta realidad se muestra más dramática en la periferia por su subordinación. Sus territorios y mercados nacionales han sido enajenados (en su concepto hegeliano), a pesar de que el derecho internacional garantiza la libre autodeterminación. Esa apropiación había sido legitimada desde los inicios de la modernidad: cuando Colón llegó a esta parte del mundo se le acreditó la propiedad de los territorios conquistados a la Corona (según la Bula papal de

Alejandro VI *Inter caetera*, de 3 de mayo de 1493). Esa práctica se ha continuado y ha favorecido a los inversionistas de las empresas transnacionales y ha diezmado la autoridad de los Estados. En todo caso, como en Hegel, estos pueblos han perdido su voluntad soberana universal: la situación ha sido garantizada mediante legitimaciones negociadas, y hasta impuestas, por tratados y acuerdos internacionales: el Estado ha perdido la capacidad de imposición de la ley, cuya atribución ostentaba, teóricamente, en el contenido clásico del concepto de la soberanía y su unidad (§ 11).

#### **45. Realidad permisiva y también hostil**

Ese contexto internacional se ha plagado de normas, instituciones, actores diversos y relaciones, como en la imagen de la telaraña del *transnacionalismo*. No se ha creado un *superestado* al que se le puedan dar poderes formales de contrapeso en ejecutivo, legislativo y judicial, a la usanza del constitucionalismo tradicional, porque no hay la intención fundacional de estatalidades globales; pero sí, al contrario, existe un mercado de intercambio de bienes e intereses, con escasos mecanismos de coercitividad, excepto por las normas que le dan, más bien, esa calidad de mercado, prácticamente irregulado. El problema que se torna fundamental es la carencia de coercitividad que hacen inefectivas las normas del derecho global (Ferrajoli 1999: 152). Ejemplo de ello es, en los derechos fundamentales, la poca voluntad existente entre las naciones para dar poderes efectivos al Tribunal Penal Internacional.

Sin embargo, en el derecho comercial internacional la efectividad de la norma y de los compromisos que se suscriben los proporciona el ambiente de realismo internacional que construye mecanismos coercitivos sujetos por los imperativos del libre comercio y la inversión. Son un conjunto de "normas pétreas" que

circulan, sacralizadas mediante exigencias de rendición de cuentas y de resolución de controversias en una especie de administración de justicia sin fronteras, que ha condenado a la obsolescencia a los tribunales nacionales, como también a los órganos jurisdiccionales comunitarios (§ 13).

Da muestra de esta obsolescencia la experiencia crepuscular de la Corte Centroamericana de Justicia; este órgano del SICA tuvo, en su origen, la función de resguardo de la nacionalidad y el derecho comunitario regional (§ 42). No obstante, a partir del 2002 se le redujeron sus atribuciones como órgano para la resolución de divergencias y en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA) es más profunda esta pérdida de competencias. En este acuerdo se asignan atribuciones en la escogencia del Foro de resolución de controversias a la parte reclamante y se extiende este beneficio a la empresa que se sienta violentada en los derechos otorgados mediante el DR-CAFTA o cualquier otro tratado que hayan firmado los Estados partes. Con ello, quedan al margen la institucionalidad regional los Tribunales nacionales y los mismos Estados firmantes <sup>(35)</sup>.

El ser humano también se ha estandarizado en este mundo ajeno, en un mapeo internacional de costos de oportunidad que ha permitido el desplazamiento de

---

<sup>35</sup> En este acuerdo se señala, en su art. 20.3, taxativamente:

*"1. Cualquier controversia que surja en relación con este Tratado y en relación con otro tratado de libre comercio al que las Partes contendientes pertenezcan, o en relación al Acuerdo sobre la OMC, podrá ser resuelta en el foro que escoja la Parte reclamante.*

*2. Una vez que la Parte reclamante ha solicitado el establecimiento de un grupo arbitral bajo uno de los acuerdos a que se hace referencia en el párrafo 1, el foro seleccionado será excluyente de los otros."*

Así pactado, ningún tribunal nacional tiene primacía sobre la voluntad de la parte demandante, con lo que se viola cualquier principio de subsidiariedad y cualquiera obsesión de defensa soberana. Incluso cuando ha sido explícito en todo el acuerdo.



las inversiones hacia espacios con menos costos de producción y ha obligado a la migración a ingentes masas de trabajadores como mano de obra barata hacia los centros industriales o a las naciones con mayores demandas de fuerza laboral. Es, de nuevo, un mercado mundial de hombres y mujeres sujetos a la "mano invisible" del estímulo de lucro; un mercado que impone la igualdad formal y la libertad sin injerencias entre los sujetos participantes: los trabajadores, las empresas y los Estados, para los intercambios globales. Esto se traduce en la creación de una plusvalía global, esencial para la acumulación capitalista, como lo había señalado Marx para la economía nacional (Marx 1976: I, 25); la reproducción del capital se consigue con este aprovechamiento de la desigual apropiación de las riquezas a nivel global y con la explotación de quienes atraviesan las fronteras.

El mundo ha quedado, así, conformado por soberanías desiguales y relaciones cada vez más asimétricas entre países pobres y ricos; una realidad que riñe con las formalidades estampadas en el derecho internacional: igualdad jurídica de los Estados, derechos de autodeterminación y de no intervención, lo que lleva a la comunidad internacional a una crisis de legitimidad (Ferrajoli 1999: 149). Por esa vía, los más poderosos, como en el sistema westfaliano, logran hegemonía y se constituyen en estabilizadores del sistema internacional, como en el neorrealismo, en la medida que ganan a sus posiciones a los Estados débiles de su entorno. El resultado es una humanidad en situación de intemperie que profundiza su desprotección con la carencia de controles al poder, en la medida que no hay mecanismos democráticos que puedan ser aplicados en el mercado internacional: los centros se alejan del ser humano común y hacen bucólica la democracia local.

Como respuesta a este ambiente de inseguridad global han surgido la supranacionalidad y el derecho comunitario en los ámbitos nacionales y regionales: la experiencia europea, pionera en esto, ha potenciado la doctrina, y la práctica ha sido pródiga en innovaciones. América Latina no sólo ha creado organismos supranacionales notables, sino que ha constituido pirámides jurídicas comunitarias desde la década de los años cincuenta. Esto se ha puesto en evidencia, con claridad, en las comunidades andina y centroamericana y, por sus particularidades, en el MERCOSUR, en el contexto de la ALADI (§§ 28-42). Estas estructuras supranacionales son techos protectores alternativos, gracias a la soberanía transferida, al derecho comunitario establecido y al espacio de participación alcanzado por la sociedad civil organizada. A su vez, la realidad de la situación de esta "mesa de bolas de billar" obliga a los Estados más débiles a negociar sus fortalezas para alcanzar oportunidades y autodeterminación en un esquema de integración que les permita, vía la supranacionalidad, adquirir autoridad frente a la arrogancia de las pretensiones hegemónicas. Eso significa pretender la fuerza jurídica e institucional que le da la unidad del derecho en la supranacionalidad, mediante la transferencia de soberanía y la autoridad coercitiva, pero no militar (no obstante, no han faltado intenciones de unión de ejércitos y militares, como en Centroamérica). La práctica existente de la supranacionalidad supera la visión teleológica de los neofuncionalistas, que creían en la paulatina disolución del Estado (§ 15) y rebasa la visión hegeliana de que el Estado nacional representa la realización del Espíritu Universal y el fin de la historia (§ 8).

En esa supranacionalidad que emana de acuerdos de integración regional, cuando el pacto se ha firmado con voluntad e independencia del Estado, la coercitividad se alcanza mediante la legitimidad de los cuerpos judiciales especializados para el resguardo y unidad del derecho comunitario y la defensa de su adecuada aplicación, pero también merced a compromisos éticos de

cumplimiento por parte de los actores comunitarios y nacionales. Precisamente, la condición de legitimidad formal es la que le da sentido al imperativo europeo de democracia, respeto a los derechos fundamentales y estado de derecho, como requisitos para la aceptación de nuevos miembros a la Unión <sup>(36)</sup>. En la emulación de estos compromisos estriba la fortaleza de los acuerdos comunitarios y de las estructuras supranacionales, incluso para las naciones periféricas; a pesar de que en esta parte del mundo puedan ser constituidas en tareas y objetivos de la supranacionalidad.

Sin embargo, las debilidades de los órganos comunitarios son múltiples: algunos han sido creados abruptamente, sin preparación de espacios de legitimidad social y de construcción ideológica apologética. Posiblemente también haya motivaciones constituyentes generadas por visiones eurocéntricas, como sucede en la Comunidad Andina y Centroamérica, sobre todo, con el parlamento regional en cada caso. El PARLACEN, por ejemplo, no integra, no es vinculante, no tiene legitimidad social, aunque sea émulo del Parlamento Europeo.

En este sentido, sin caer en determinismos, hay que aceptar que, también en estos procesos, los Estados deben posibilitar que en sus sociedades se agoten etapas de maduración, lo que no significa que estas etapas sean las mismas para todos o que lleven la misma secuencia, como lo pretendió Balassa en su

---

<sup>36</sup> Las condiciones de adhesión a la Unión europea y las razones de suspensión de la condición de miembro están determinadas, en lo fundamental, por el cumplimiento del art. 1.2 del Tratado de Constitución, que a la letra dice: *"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.* (Tratado de Constitución, Arts. 1. 58, I. 59 I. 60)

planteamiento. Lo que se debe buscar es que estas sociedades no resientan transferencias de soberanía a instancias supranacionales que sienten extrañas y lejanas a su vecindad, como sucede en Centroamérica (§ 41).

## **46. Creadores y detractores**

La unidad europea tuvo sus propios soñadores, desde los clásicos del pensamiento filosófico y jurídico, pero también como resultado de guerras y conquistas, desde el Imperio Romano. No en vano, la conquista napoleónica se realizó sobre el sueño del pasado, y también la Santa Alianza con su ímpetu restaurador. La Unión Europea tuvo, entonces, estos antecedentes peculiares que adquirieron, por su peso, carácter universal y marcaron la historia de la humanidad. Hegel no era, por tanto un desarraigado; selló el sentido de la realidad de su época.

Otra es la trayectoria vivida en las periferias, por lo que a la retórica alternativa le ha correspondido la múltiple tarea de autoafirmación y determinación de esta realidad como "el otro". También ha sido una tarea confrontativa, por cuanto el centro anula, por su propia naturaleza, a la periferia: a ello se debe que Hegel insista en la idea de que esta parte del mundo no forma parte de la historia universal. Pero al contrario, desde esta periferia no puede obviarse al centro: el discurso dominante y la ideología oficial son menos inclusivos, porque la realidad aludida es por principio "la realidad", frente a la cual no cabe discusión. Ésa es la verdad que se impone y que aspira a la hegemonía. Mientras los centros se muestran unidos, consolidados y arrogantes, las periferias son exhibidas como balcanizadas, débiles y sumisas: no es más que una forma de consolidar el esquema de dominación, no sólo desde la intelectualidad y la

filosofía dominante, sino también desde las partes dominadas, cuando la intelectualidad periférica se desarraiga.

Por esa particular razón es que la tarea intelectual en la periferia y, en particular, la Filosofía Latinoamericana, en cuanto se asume como auténtica, no copia, ni sólo confronta su discurso con el otro, sino que lo construye como auténtico y propio; por esa vía, define la particularidad y especificidad de este medio socio-cultural y político en que el filósofo está inmerso. Pone al descubierto los temas de la cultura y los medios e instrumentos de cohesión ideológica que utiliza la clase dominante; en ese proceso, la Filosofía abre espacios para la creación de proyectos alternativos que permitan dar continuidad a las instituciones político-culturales que, en calidad de trincheras, forman parte de la historia regional.

De ahí que, la Filosofía de Nuestra América (reitero la denominación martiana), ha marcado su propio surco, al pretender conquistar la diferencia: la rigurosidad se ha entremezclado con el compromiso social y político; su demanda de seriedad intelectual ha quedado imbricada con la responsabilidad ética en el conocimiento de la realidad sociocultural y su historia. Con ello ha retomado la utopía. En esto, de nuevo, hay ruptura radical con los portavoces de la ideología oficial de las metrópolis que han postulado el fin de la historia y que se aprestan a homogeneizar la cultura y disolver en la globalización los sentidos identitarios. Raúl Prebisch, al final de su vida, había demandado a los intelectuales romper con las ideologías que los identificaban con la cultura de los centros. Quería decir, el ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que era necesario el estudio de esta realidad desde ella misma, al margen de los lineamientos establecidos en los centros intelectuales de la metrópoli: recomendaba ver la periferia no como la regularidad que se postula desde el centro, sino como mosaico de mutaciones

(Delgado 2002: 212-216). Esto implicaba crear una forma de racionalidad diferente, una cultura intelectual propia emanada de, y en respuesta a, la realidad periférica: un responder a un quehacer específico, en lo que Prebisch siguió la ruta marcada por los intelectuales que forjaron la identidad latinoamericana desde el siglo XIX.

Esa ruta también está matizada de pensamiento político y sueños de futuro: los unionismos del pasado fueron retomados como plataformas de legitimación de los esfuerzos de integración más recientes. En el pasado fueron fortalezas preventivas frente a la amenazas de agresión a las soberanías y Estados nacionales aún débiles y poco conformados; en el presente, han sido trincheras protectoras frente a diverso tipo de agresiones del entorno. Ha habido, en todo esto, una clara comprensión de que, desde los centros, el escenario internacional se visualiza como mesa de bolas de billar. Ese mundo, entonces, donde la confrontación de fuerzas sólo da victoria a los más fuertes, ha exigido retomar la visión utópica de la paz perpetua. De esta forma si, frente a los riesgos del estado hobbesiano de naturaleza, el ser humano crea el Estado para su seguridad, en el ámbito internacional, frente a la intemperie creada por la confrontación de los Estados, se crean, en lo jurídico y político, los mecanismos protectores de la seguridad y la paz, en el ámbito regional y global; a saber, la unidad en la integración y la supranacionalidad: a ello se abocan los Estados nacionales.

La integración en Europa fue útil para sellar la paz en un espacio marcado como el centro del mundo de guerras y conquistas. En Nuestra América, la integración es un instrumento para el desarrollo, que también hermana Estados y poblaciones y potencia la paz en naciones que requieren construir aún sus sueños colectivos de futuro. Pero también, y justamente por ello, la integración

y la institucionalidad supranacional coadyuvan a la construcción de techos protectores para las institucionalidades estatales vulnerables en la globalización, para poblaciones en riesgo de desprotección y a la intemperie en esta aldea global. La supranacionalidad es una suerte de salida propicia en la encrucijada, pero a su vez es un potencial alternativo ante el deterioro creciente de la soberanía en el Estado nacional y frente al realismo de la sujeción y dominación hegemónica a que son sujetos los organismos intergubernamentales hemisféricos.

Esta visión constructivista demanda esfuerzo y compromisos. Estos son los términos que identifican una acción social éticamente constructiva, con algún nivel de racionalidad (Habermas 1999b: 365), con arreglo a anhelos y valores y no a fines, como en Weber, en la medida en que hay una propuesta común de sueños y priorizaciones. Es la concepción de que la sociedad humana, ese todo complejo de relaciones y valoraciones, confrontación de intereses, necesidades y prioridades e interpretaciones, obligan a la negociación perenne. Por tal razón, la definición de la situación es, como enfatiza Habermas, *"un componente esencial de la tarea interpretativa que la acción comunicativa requiere"* (Habermas 1999b: 367). No es un "estado de naturaleza" hobbesiano, en el cual los humanos se destruyen unos por otros, porque son individuos egoístas: una vía de interpretación que defiende la existencia de una mano invisible que regule las relaciones humanas, como en los clásicos de la economía capitalista, o bien el Estado autoritario hobbesiano. Al contrario, es un ambiente de intercambios, confrontaciones y negociaciones que se reedita a cada momento, como un mercado, donde a veces, solemnemente, todos ganan, aunque haya momentos perversos de suma cero. Un ambiente social de trueque no solo de bienes y servicios, sino también de voluntades de negociación y anhelos, cuyo resultado es la construcción institucional, moral o jurídica que se estampa y formaliza como norma, y que asume el carácter de Estado, como en Hegel (FD

§§ 182 y ss). Empero, norma e institución estatal no son sólo consecuencias de la acción social, sino que también se constituyen en factores causales de esa acción, en actores tanto en el ámbito interno de la comunidad nacional como a lo exterior, en el escenario mundial. Cuando los analistas de la sociedad civil advierten sobre el papel constructivo de esta sociedad en su confrontación con el Estado, y a la inversa (Zavaleta 1982), lo que están señalando no es más que el carácter complejo y caótico de esta imbricación entre causa y efecto, imprescindible para el análisis político.

El Estado, visto en el escenario internacional, es un actor con voluntad y disponibilidad. El hecho de que el Estado exprese cotidianamente los discursos hegemónicos, la multiplicidad de relaciones y lealtades de su sociedad, no le hacen perder su calidad formal unitaria, pues en su estatidad "*radica la conservación de los intereses particulares*", en cuanto "*sabe lo que quiere y lo sabe en su universalidad como algo pensado*" (Hegel, FD § 270); es unidad de autoridad, voluntad y soberanía, cuya legitimidad se asienta en el estado de derecho (§ 10). Esto ha sido planteado en el derecho público internacional como *ius cogens*. En cuanto persona, también se relaciona con otros Estados con los cuales intercambia bienes y servicios, necesidades y prioridades. Ello puede desembocar en el conflicto, como lo señala, dramáticamente, Hegel y lo describe el realismo. Pero también puede llegar a la cooperación y solidaridad, en la disposición por profundizar su interdependencia con los Estados vecinos, de la cual surge la institucionalidad moral o jurídica que se estampa como norma o institución y que no se pliega al "*idolum*" de la soberanía. Algunas de esas instituciones son intergubernamentales, en la medida en que no se les hace aporte formal, en su contenido, de sustancia soberana alguna que les dé atribuciones vinculantes, pues el Estado fundante se reserva la capacidad y disposición de acción internacional; otras gozan de la condición supranacional, en cuanto sus decisiones son, por definición y naturaleza, vinculantes (§ 19).



El hecho de que se asuma una imagen del mundo como mesa de bolas de billar, donde los choques expresan la dinámica del juego de los Estados, sobre todo los poderosos, o bien como una red o telaraña que señala la interdependencia de los diversos actores, dependerá del objeto en estudio y del énfasis del análisis de situación, más que de una obsesión por la coherencia. Aquí me adhiero a la observación de Keohane, el padre del transnacionalismo, quien califica al realismo como "*un componente necesario en un análisis coherente de la política mundial, porque su incidencia en el poder, los intereses y la racionalidad es crucial para la comprensión del tema*" (cit. por Barbé 1995: 63). En esa medida, que me acerque al funcionalismo no califica mi análisis de incoherente por plegarme a la idea de que el Estado es fundamental. Que apueste a favor de lo supranacional, no significa que repudie lo intergubernamental, toda vez que la experiencia de la integración comparte momentos en uno u otro de esos escenarios (Stone Sweet y Sandholtz 2004: 8-9) (§ 15), y es aleccionadora en el caso de MERCOSUR (§§ 33-35).

Sin embargo, también esta visión constructivista tiene sus detractores. Se ha observado que, con la euforia neoliberal, estas trincheras de la supranacionalidad se han minado y desdibujado, y se las va sustituyendo por instancias intergubernamentales. Queda la sensación de que la moda de perder la nación en la universalidad, implica también anular o disolver lo supranacional y comunitario, dentro de la lógica del mercado globalizado. No es que me resista a aceptar como válidas las estructuras intergubernamentales o que las desmerite; la observación hecha al aporte positivo de la experiencia del MERCOSUR y las valoraciones sobre la práctica europea, no permiten desautorizar esta práctica institucional en los procesos de integración. La preocupación estriba en la tendencia a sustituir, mediante lo intergubernamental, el esquema de integración con institucionalidad supranacional, en detrimento de la supranacionalidad.

Es notoria la resistencia a las estructuras comunitarias existentes de algunas naciones de América del Sur. En particular, el gobierno venezolano del Presidente Chávez Frías ha impulsado una prometedora propuesta de integración latinoamericana, pero en su planteamiento ha apostado a favor de acuerdos de cooperación, en vez de la integración <sup>(37)</sup>; se ha resistido a la supranacionalidad en los encuentros de la Comunidad Sudamericana de Naciones, planteando la necesidad de romper la institucionalidad existente del MERCOSUR y la Comunidad Andina (§ 32). Esta conducta política es comprensible por la inoperancia de los organismos comunitarios de cara al realismo del contexto internacional. No obstante, podría no justificarse tal resistencia pues, abrir caminos favorables a lo intergubernamental en detrimento de lo supranacional, permite, con mayor agilidad, potenciar espacios de intervención ágiles en el sistema internacional, por parte de los poderes hegemónicos; en el ámbito de las ideas, estas prácticas se constituyen en plataforma funcional favorecedora y justificadora del paradigma neorrealista.

Ese realismo tiene como base la soberanía del Estado poderoso que se constituye en derecho natural y voluntad ineludible, como en Hegel (FD § 279), y con indivisibilidad de su soberanía como principio del poder hegemónico. Es notorio el proteccionismo defendido por los gobiernos estadounidenses en sus negociaciones, mientras al contrario, recomiendan aperturas en sus periferias (Guerra Borges 2000: 152-153 y Mora Jiménez 2004). Contradictoriamente esta realidad del centro se constituye en la plataforma que permite la negación de la soberanía en el espacio periférico, aunque en estos contextos sea aceptada y defendida tal soberanía, en discursos políticos y jurídicos marcados por la rigidez

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, el acuerdo entre Cuba y Venezuela de 14 de diciembre del 2004. No obstante, a pesar de lo atractivo de la propuesta venezolana, el planteamiento ha hostilizado a la institucionalidad supranacional.

constitucionalista <sup>(38)</sup>. En la práctica, en tanto los Estados periféricos refuerzan su retórica soberana, van dejando los espacios abiertos al realismo, sobre todo en las normas del derecho comercial que se legitiman con la OMC. La afirmación de que la soberanía es "inalienable e indivisible" (Rousseau s.f.: 250) ha sido útil en el plano de la mistificación.

Sobre la base de ese *idolum* se establecen pactos mediante los cuales se han abierto portillos a la invasión, no necesariamente militar, que favorece y refuerza el neorrealismo en las ideas y en la práctica política: un régimen internacional supuestamente estable por la existencia de una unidad estatal hegemónica que permite esa estabilidad (Saxe Fernández, en Guerra Borges, Saxe Fernández y Soto Acosta 1995: 82). Todo lo cual encaja con la ideología del conservadurismo que ha copado la globalización mediante instituciones y negociaciones en el mercado mundial, como la OMC y los organismos financieros de Bretton Woods <sup>(39)</sup>. Ese lenguaje es esgrimido como verdad fundamental y en él se han involucrado otros particulares contenidos: derechos humanos, democracia y estado de derecho, instrumentalizados para asentar inversiones que requieren las aperturas de fronteras y el libre comercio, pero sobre todo, espacios de seguridad jurídica, garantizados por el Estado. La confianza en la existencia de un derecho internacional que se realiza por medio de los actos estatales (Heller 1982: 279) lleva implícita la aceptación de la existencia y el reconocimiento efectivo de Estados formalmente soberanos, en condiciones de igualdad jurídica y política y de una "*voluntad particular*" (Hegel

---

<sup>38</sup> Como lo defendiera Heller, el Estado es una unidad territorial decisoria universal y efectiva, tanto en su interior como hacia el exterior, y ello implica supremacía e independencia jurídica. (Heller 1982: 225).

<sup>39</sup> Con este nombre se designa la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en la ciudad Bretton Woods de New Hampshire, EEUU, en julio de 1944, de la que surgieron el Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, o Banco Mundial.

FD §333); a su vez, es la aceptación de una soberanía que se impone, como hegemónica, sobre pueblos que se anulan como Estados.

## 47. Supranacionalidad y Utopía

Es notable comprobar cómo el historicismo forma parte del lenguaje y de la ideología oficial. Por un lado, se pone de manifiesto la realidad del fin de la historia, con un capitalismo que se muestra como el estadio final de la humanidad y como epitafio. Esta teleología finalista y apocalíptica anuncia la muerte de la utopía para la humanidad, en tanto niega cualquier alternativa de futuro para el hombre del fin de la historia; no obstante esta visión sin futuro, es de por sí una utopía a-utópica, por cuanto postula una sociedad sin sueños de futuro, como si el ser humano se pudiese desarraigar del porvenir. Ése es el mundo ideado para el libre comercio y las aperturas, sin Estados pero con mercados; que no formula derechos, sino solo potestades, y que no plantea retos. Ese retorno, en la teoría, al estado de naturaleza hobbesiano, sólo puede ser enfrentado desmantelando los determinismos de la ideología oficial.

La situación de intemperie en el ambiente de la globalización exige compromisos éticos de retorno a lo humano asumido como fin y nunca como medio, pero que también potencien la fuerza movilizadora de la sociedad civil, con sus peculiaridades, intereses, prioridades y particulares utopías. El planteamiento de Kant, cuyo punto de partida sigue siendo lo estatal, enseña:

*Los Estados con relaciones recíprocas entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes, que conduce a la guerra, que el de consentir leyes públicas coactivas, de la misma manera que los individuos entregan su libertad salvaje (sin leyes), y forman un **Estado de pueblos (civitas***

***gentium**) que (siempre, por supuesto en aumento) abarcaría finalmente a todos los pueblos de la Tierra. Pero si por su idea del derecho de gentes no quieren esta solución, con lo que resulta que lo que es correcto **in thesi** lo rechazan **in hipotesi**, en ese caso, el **raudal** de los instintos de injusticia y enemistad sólo podrá ser detenido, en vez de por la idea positiva de una **república mundial**, por el sucedáneo **negativo** de una **federación** permanente y en continua expansión, si bien con la amenaza constante de que aquellos instintos estallen. (...).* (Kant 2002: 62-63, subrayados en el original)

Por la resistencia de las visiones estatistas, hay una aceptación de lo endeble de la cultura cosmopolita, de ese ideal sustentado en una visión ética de lo humano y en el compromiso con los otros, de hospitalidad universal (Kant 2002: 64-65): un vagar sin ser obstaculizado. Por ello el filósofo de Königsberg aconseja la gradualidad. La institucionalidad requerida sólo puede ser profundizada con compromisos éticos que lleven a la redefinición de la tarea intelectual de autoafirmación de la especificidad y reivindicación de lo humano. El amor a los seres humanos, enseña Kant, es un deber condicionado y el respeto a sus derechos, un imperativo incondicionado (Kant 2002: 106), que "*debe mantenerse como cosa sagrada, por grandes que sean los sacrificios del poder dominante*" (Kant 2002: 97). En su planteamiento, se hace evidente la necesaria labor por la estructuración de un discurso mediante el cual se dé por superada la mentalidad de colonia en la periferia y en el colonialista; porque todos los hombres, en cuanto diversos, comparten el valor de igualdad, a saber, participan del valor universal de la humanidad.

Según esa lógica del discurso kantiano, desalienar al humano de la colonia o periferia y reivindicar a esta humanidad de su alienación de los centros, es una tarea cultural de reivindicación ideológica; es ganar ante la ideología oficial que se impone a los sujetos de acá en condiciones desiguales con los actores de allá, como en los actos de guerra. Esta reivindicación trasciende, por ende, lo

meramente antropológico, para ahondar en lo ético, lo metafísico y lo epistemológico, como lo había percibido Buber (1973: 12). Pero también pasa por consolidar Estados democráticos (republicanos, diría Kant) de hombres libres y jurídicamente iguales y de respeto a la legislación (Kant 2002: 52-53). Son Estados pactados que emanan del acuerdo histórico de su ciudadanía. Por tanto, significa repudiar el determinismo y la idea de un fin de la historia.

En procura de ese repudio, los pueblos de América Latina tendrían como trinchera de autodeterminación, en el contexto de un mundo globalizado, la supranacionalidad. Hay a su haber un pasado plétórico en discursos identitarios que se entremezclaron con proclamas unionistas, antiimperialistas o contra el panamericanismo impulsado por sucesivas administraciones estadounidenses, y ofrecido al resto del hemisferio. Sobre ese pasado no sólo hay historias discursivas o plataformas culturales, sino pensamiento y acciones heroicas de próceres de Nuestra América: Bolívar y del Valle, Morazán, Juárez y Martí, Vasconcelos, Mariátegui, Sandino e Ingenieros, solo para citar algunos nombres. Mediante estas prácticas políticas y plataformas discursivas se determinó como sustrato cultural un ideario unitario latinoamericano que ha sido estampado jurídicamente en no pocas Constituciones Políticas nacionales.

Un segundo criterio oportuno es la práctica de la integración regional en el continente: ya no sólo las experiencias históricas con herencia cepalina, sino la continuidad de procesos que tuvieron sus raíces en aquel unionismo del pasado y que, en el contexto de un mundo más interdependiente, forjaron estructuras comunitarias y de integración. En un primer momento fueron creadas como plataformas útiles para sustituir importaciones pero, en lo sucesivo, se constituyeron en parte sustancial de la estrategia de desarrollo y como una plataforma versátil para mostrarse, esta periferia, unida en las negociaciones

estratégicas internacionales. Así lo hizo con éxito, prácticamente en todo momento, el MERCOSUR frente a la oferta del ALCA.

Se requieren, a su vez, conductas estatales condescendientes con la supranacionalidad. No es una mera demanda formal del espacio jurídico que permita la supranacionalidad o la transferencia de la soberanía y competencias al ente que se crea. Es una voluntad de fortalecimiento de lo que se forja y de respaldo político a su institucionalidad: algo más que lo que se acuerpa en la Comunidad Andina y mucho más que las firmas que engalanan los acuerdos de las Cumbres Presidenciales centroamericanas. Pero, sobre todo, una actitud más agresiva y menos aprehensiva por parte de las cúpulas gubernamentales de los países que han asumido una retórica unionista y bolivariana.

Además, se cuenta con un contexto internacional que ha alcanzado, tanto en la práctica, como en los aportes teóricos, la clara concepción de que la soberanía estatal, definida a la manera clásica de Bodino y Rousseau, perdió vigencia. No sólo porque las constituciones han abierto espacios, lo que en lógica jurídica es plenamente consistente, sino porque la realidad del mundo globalizado va provocando fisuras y porosidades a la institucionalidad soberana de los Estados, sobre todo los periféricos.

Sin embargo, se necesita el concurso activo y constructivo de la sociedad civil organizada regionalmente, que reivindique a las clases marginadas de los beneficios de la globalización, pues son quienes han quedado a la intemperie; además, la participación de aquellos sectores que si bien han aprovechado espacios en un mundo de aperturas y libre comercio, podrían estar en peligro de quedar, a su vez, desamparados. Es una participación más profunda que la que ha sido estampada en la institucionalidad formal de los esquemas comunitarios:

más amplia que la de MERCOSUR, más integrada que la de la Comunidad Andina de Naciones, más intensa y comprometida que el Consejo Consultivo del SICA.

Por tanto, se demanda de la sociedad civil, no solo su movilización física, sino su aporte intelectual y creativo en la institucionalización de techos protectores colectivos, como albergues frente a un huracán. Empero, sin la provisionalidad del albergue, a raíz de la temporalidad de la inclemencia climática, pues son estructuras permanentes y en constante autoafirmación y remodelación. Para ello cuentan, no sólo con la capacidad fundacional de las sociedades civiles, sino con la participación activa de los Estados y su permeabilidad en transferir cuotas y parcelas de su soberanía al ente supranacional.

No hay, pues, destino delineado, ni fatalidad sancionada. El futuro puede ser cimentado, si se tiene la voluntad y la fuerza social para adversar lo que se impone y para construir lo que colectiva y negociadamente se requiere.



## Conclusiones

*Si filosofar desde Nuestra América consiste en pensar la realidad sociocultural a partir de la propia historia crítica y creativamente para colaborar en su transformación, queda claro que esa labor emerge de la cotidianidad histórica y es fruto de asumir la condición colectiva de la vida social.*

**Horacio Cerutti Guldberg**

*Urgencia de un filosofar vigente para la liberación*

El concepto de "supranacionalidad" es confuso, y de herencia y énfasis eurocéntricos: no obstante, en los procesos constructivos y fundacionales latinoamericanos se le fue dando un contenido propio a las particulares instituciones comunitarias del continente, merced a la historia compartida de estos pueblos y a sus demandas particulares de unidad supérstite desde el siglo XIX.

Pero no se puede, como punto de partida, asumir como principio que en Filosofía se pueda prescindir del aporte intelectual hecho por los filósofos de Occidente en la construcción conceptual sobre el Estado, la Democracia y el Derecho, desde la Antigüedad y en la Modernidad. La hipótesis contractualista, muy usada en esta investigación, y el planteamiento absolutista, permitieron la comprensión del concepto de la soberanía y la importancia de la participación de la sociedad civil. Este ejercicio intelectual permitió evaluar el derecho de gentes y, por esa, vía el derecho internacional.

En este proceso, la universalidad de los conceptos se entrecruzó con las especificidades, no solo nacionales europeas, sino de esta periferia. El contractualismo y el absolutismo, los planteamientos sobre guerra justa y derecho de gentes, la concepción del Estado y la soberanía, fueron útiles para comprender las específicas instituciones estatales latinoamericanas. En algunas partes con mimetismos, en otras mediante esfuerzos de autenticidad. En esta labor surgieron las propuestas anfictiónicas y las ilusiones unitarias, los antecedentes más señalados de las experiencias de integración latinoamericana. El lenguaje y el particular derecho comunitario latinoamericano evocan los discursos identitarios. Incluso, como buen ejemplo, merecen señalarse las propuestas gubernamentales bolivarianas que han suscrito Venezuela y Cuba y que, de alguna forma, están presentes en las deliberaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Estas experiencias, en cuanto ejercicios de construcción supranacional o comunitaria, se entremezclaron en su realidad y en el plano conceptual con el proceso de internacionalización. Es en esta mezcla de tradiciones filosóficas y de reflexiones múltiples en donde pretendí hacer filosofía de la supranacionalidad: asumo que esta reflexión puede orientar acciones políticas y culturales en el contexto en que nos ubicamos.

En estas experiencias latinoamericanas de integración, se observó la debilidad de las estructuras comunitarias y la poca legitimidad social de los acuerdos. Es notorio cómo la convocatoria a los Tratados de Libre Comercio ha desplazado el ímpetu integracionista latinoamericano que venía persistiendo desde la década de 1950. Pero lo más significativo de nuestras conclusiones no es sólo el señalamiento de las particularidades de los procesos comunitarios latinoamericanos y sus frustraciones; es también, en el escenario internacional y

por impacto del proceso globalizador, en el ámbito jurídico, el carácter alienable y divisible de la soberanía y, en lo social, la beligerancia expresada por la sociedad civil, no sólo en el plano nacional sino a nivel global. En lo político, los procesos globalizadores se orientan hacia la desnaturalización del Estado, no sólo por lo que se profesa desde la retórica oficial de los centros, sino en la práctica política internacional. Sin embargo, la mundialización también ha posibilitado el surgimiento de una sociedad civil transnacional que, por sus temas y prioridades, se ha constituido en una suerte de contrapoder: derechos humanos, defensa del ambiente, paz, democracia, frente a las prioridades de los centros hegemónicos. Esta fuerza movilizadora, si bien se expresa en los espacios del mercado y no propiamente en lo estatal, tiene capacidad creadora de proyectos y un compromiso ético por su profundización democrática, de rescate y ampliación de los derechos de las personas. Se convierte, de esta forma, en fuerza constructiva de supranacionalidades, no sólo en lo regional, como en Centroamérica, sino en lo global, como sucede en temas tales como ambiente, paz, seguridad internacional y derecho internacional humanitario.

Esa supranacionalidad se autoafirma, mientras la lógica del libre comercio se arroga los espacios del mercado global. Gracias a la soberanía transferida, la institución y la norma supranacional se constituyen en techos protectores de las partes débiles de la globalización, sometidas a situaciones de intemperie. En el plano jurídico hay Estados que se aferran a la visión clásica de la soberanía, expresada en normas constitucionales rígidas sobre la transferencia de soberanía a organismos de carácter supranacional. Lo notable es que, siendo la supranacionalidad un techo protector frente a la vulnerabilidad externa, haya Estados débiles que se atrincheran en esa rigidez, como es el caso de Bolivia y Honduras, mientras se abren los espacios de la negociación dentro de los lineamientos de la OMC. Lo irónico es que algunos Estados sólidos jurídica y socialmente no le den espacio de viabilidad a la supranacionalidad, y más bien

alimenten estructuras intergubernamentales para facilitar la integración, como son los casos de Uruguay y Brasil, que no tienen espacios constitucionales para ello, y Venezuela que, aunque los tiene, expresa sus resistencias por medio de la retórica gubernamental.

Las supranacionalidades son, por antonomasia, construcciones internacionales para favorecer y profundizar la integración regional; sin embargo, hay organismos intergubernamentales que, vía cooperación internacional y regional, coadyuvan a la profundización de la interdependencia de pueblos y naciones. No obstante, en estos organismos marcados claramente por la cooperación, los Estados se arrogan el monopolio de su soberanía y comparten el protagonismo con otros sujetos de múltiple factura y racionalidad. Tampoco el ente supranacional puede ser confundido con los órganos hegemónicos, como los Estados estabilizadores del sistema internacional dentro del paradigma de los realistas, pues la emergencia de procesos integradores es negociada y voluntaria y el contenido de la soberanía estatal transferida una necesidad fundacional. Los Estados hegemónicos, por el contrario, se arrogan autoridad y fuerza cohesionadora para dar estabilidad al sistema que se desmantela en el perenne choque de las voluntades estatales, como bolas en una mesa de billar. La supranacionalidad a la cual me he referido no es la mera institucionalidad ideada en el paradigma de los funcionalistas que va ganando legitimidad y lealtades en la medida en que, en el otro extremo, la pierden los Estados suscritores. Más bien, en el esquema teórico que suscribo, la supranacionalidad, que puede ser norma o institución, subsiste gracias a la transferencia parcelada de soberanía desde el Estado fundante, el cual no desaparece por esa traslación, sino que más bien se autoafirma y reserva cuotas de soberanía y competencias que le permiten reproducir y mantener legitimidad y lealtades en el ámbito de la nación. De ahí que la supranacionalidad surge desde el Estado y, a su vez, consolida al Estado que la construye.

En último término, el carácter de la norma que se crea desde el pacto o acuerdo interestatal, a la cual el Estado nacional da su adhesión, define su calidad de autoridad comunitaria vinculante en procesos de integración regional. Es distinta a la norma de los Derechos Fundamentales que trascienden lo regional y lo estadual, aunque carecen de efectividad coercitiva, salvo en lo que pueda alcanzarse desde el Estado o lo que pueda lograrse desde el Tribunal Penal Internacional, aunque aun no cuenta con el respaldo requerido para ello. Es también diversa respecto a las normas del Derecho Comercial, que deben transitar por el trámite de la adecuación nacional, aunque son efectivas coercitivamente, merced al realismo político en las Relaciones Internacionales. En ambos casos, la diferencia de su vinculación y su coercitividad muestra la particularidad de la supranacionalidad en los procesos de integración regional, objeto de esta reflexión.

Hasta aquí mis conclusiones. Señalo que quedan temas pendientes, al margen de esta investigación. En primer término, no realicé un análisis de la Unión Europea, por considerar que esto ha sido una tarea ardua cumplida por muchos investigadores del viejo continente. Tampoco fue mi objetivo involucrarme en el estudio de la Comunidad del Caribe y, por qué no citarlo, de abordar la experiencia africana, en sus especificidades como supranacionalidad y como derecho comunitario. No se analizaron directamente los tratados de libre comercio en marcha y otros acuerdos subregionales intergubernamentales, como los del Sistema Interamericano, por considerar que en ellos no se ha creado ninguna supranacionalidad, ni hay aportes al derecho comunitario latinoamericano, a pesar que ha habido negociaciones que limitaron la voluntad soberana del Estado en temas de derechos humanos, paz y democracia. Pero, sobre todo, quedó pendiente un necesario balance de coyuntura sobre la relación entre las iniciativas supranacionales existentes y su derecho comunitario, con la iniciativa bolivariana impulsada, con las siglas de ALBA, por

el gobierno venezolano. Hay señales de resistencia a asumir compromisos supranacionales, por parte de los gobernantes impulsores y un tono marcadamente intergubernamental. También, en la otra acera, la relación entre supranacionalidades latinoamericanas y las propuestas y negociaciones de Tratados de Libre Comercio, que sobreponen temas y objetivos y entrelazan estas telarañas. Muy vinculado a esto, la relación que pueda dinamizarse entre los organismos intergubernamentales con vocación latinoamericanista y las experiencias de integración propiamente definidas, las cuales, en esta investigación, no fueron señaladas como no funcionales, y que han abierto espacios propicios a la lógica de las negociaciones de libre comercio.

Por último, aunque no es demasiado oportuno hacer desde América Latina un balance de la integración europea, merece atención observar y analizar el proceso expansivo en el viejo continente de cara a la experiencia que ello pueda aportar hacia América, en cuanto divergencias en niveles de desarrollo, multiplicidad y diversidad cultural y lingüística; asimismo, sus posibilidades de cooperación académica e intelectual. Tomo en cuenta que Nuestra América cuenta con 33 países formalmente reconocidos en el sistema internacional y que albergan, sin duda, un número mayor de nacionalidades.

Será el interés que este trabajo y otros similares susciten en la comunidad intelectual lo que active investigaciones en los sentidos señalados y en otros que la realidad social, política y cultural demande y la imaginación creadora considere posibles. Si esto se diese en alguna medida, la investigación realizada habría cumplido uno de sus cometidos fundamentales.

## Bibliografía y fuentes

### Libros y folletos

1. ARENAL, Celestino del (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos
2. ARISTÓTELES. (1951). *Política*. Edición bilingüe por Julián Marías y María Araujo Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
3. AYZA, Juan y otros (1975). *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*. México: FCE.
4. BALDWIN, David A. (ed.) (1993). *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate*. New York: Columbia University Press.
5. BARBÉ, Esther (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
6. BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
7. BOBBIO, Norberto (1996). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.
8. BODINO, J. (1966). *Los seis libros de la República*. Selección, Traducción e introducción de Pedro Bravo. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela.
9. BOLÍVAR, Simón (1985). *Escritos políticos*. Barcelona: Biblioteca de Ciencias sociales, Alianza Editorial.
10. BUBER, Martin (1973). *¿Qué es el hombre?* México: Breviarios, F.C.E.
11. BULMER-THOMAS, Víctor (1997). *Reflexiones sobre la integración centroamericana*. Tegucigalpa, Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, Alin, editora.

12. BULMER-THOMAS, Víctor y A. Douglas KINCAID (2001). *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 121.
13. CARCOBA, Carlos María (1996). *Derecho, política y magistratura*. 2ª. ed. Buenos Aires: Biblos.
14. CARCOVA, Carlos María (1998). *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta.
15. CARDOSO, Ciro F.S. y Héctor PEREZ BRIGNOLI (1977). *Centroamérica y la economía occidental (1530-1930)*. San José, C.R.: EUCR.
16. CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (1976). *Soberanía del Estado y derecho internacional*. Madrid: Tecnos.
17. CASAS, Ángel María (2003). *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Eds. Abya Ayala y corporación Editora Nacional.
18. CASSIRER, Ernst (1974). *El mito del estado*. México: F.C.E. 3ª. reimpr.
19. CERUTTI GULDBERG, Horacio (1991). *Presagio y tópicos del descubrimiento*. México: UNAM.
20. CERUTTI GULDBERG, Horacio (1996). *Memoria comprometida*. Cuadernos Prometeo N° 16, Heredia: Departamento de Filosofía, Universidad Nacional.
21. CERUTTI GULDBERG, Horacio y Mario MAGALLON ANAYA (2003). *Historia de las ideas latinoamericanas ¿disciplina fenecida?* México: Casa Juan Pablos, Universidad de la ciudad de México.
22. CHIRIBOGA, Manuel et al (febrero 1999). *Integración andina y participación*. Quito-Ecuador: ALOP.
23. CHOMSKY, Noam y Heinz DIETERICH (2000). *La aldea global*. ed. Tafalla: Txalapata.



24. CLOSE, Paul y Emiko OHKI-CLOSE (May 1999). *Supranationalism in the New World Order: Global Processes Reviewed*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
25. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (1 de agosto de 1952). *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica*. Expuesto por el Dr. Raúl Prebisch. CEPAL E/CM.12/AC.17/3.
26. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (marzo de 1992). *Integración Centroamericana: recopilación de documentos básicos y de las declaraciones presidenciales*, LC/MEX/R.343.
27. CONFEDERACIÓN UNIVERSITARIA CENTROAMERICANA (1996). *El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos)*. San José: CSUCA y SG-SICA, EDUCA.
28. CONNELL-SMITH, Gordon (1982). *El sistema interamericano*. México: FCE.
29. CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (12 de octubre de 1997). *La corte de Managua. Defensa de su institucionalidad*. Publicación oficial, Managua: C.C.J.
30. CUEVAS MOLINA, Rafael (2005). *Sandino y la intelectualidad costarricense. Nacionalismo antiimperialista en Nicaragua y Costa Rica. (1927 y 1934)*. Tesis doctoral, La Habana: Universidad de la Habana, Cuba. Versión electrónica.
31. CUEVAS MOLINA, Rafael (coord.) (2004). *Integración en Centroamérica cultural, social, política y económica*. Con trabajos de Rafael CUEVAS MOLINA, Carmen CAMACHO RODRÍGUEZ, José Miguel ALFARO RODRÍGUEZ y Jaime DELGADO ROJAS. Heredia: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Maestría en Estudios Latinoamericanos.
32. DE LA OSSA, Álvaro (1994). *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. San José: Friedrich Ebert Stiftung, FLACSO, Fundación Centroamericana por la integración.

33. DIETERICH, Heinz (coord.) (febrero 1997). *Globalización, Exclusión y Democracia en América Latina*. México: Ed. Joaquín Mortiz, S.A. de C.V.
34. DRUCKER, Peter F. (1990). *Las nuevas realidades*. México: Ed. Hermes.
35. EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (1994). *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*. Buenos Aires: Depalma.
36. FERNÁNDEZ SHAW, Felix (1965). *La integración de Centroamérica*. Madrid: Ed. Cultura Hispánica.
37. FERRAJOLI, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
38. FERRAJOLI, Luigi et al (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
39. FREITAS Jr., Antônio Rodríguez de (1997). *Globalização, Mercosul e crise do Estado nação. Perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: Editora LTR.
40. FUKUYAMA, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. México: Planeta.
41. FUNDACIÓN PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA (FUNPADEM) (2004). *Foro regional. Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. Memoria. San José: ACIDI, Funpadem.
42. GANTENBEIN, James W. (comp.& ed.)(1950). *The evolution of our Latin-American Policy. A Documentary Record*. New York: Columbia University Press.
43. GARAUDY, Roger (1969). *Perspectives de l'homme. Existentialisme, pensée catholique, structuralisme, marxisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 4a. ed.

44. GARAUDY, Roger (1970). *Dieu est mort. Étude sur Hegel*, Paris: Presses Universitaires de France, 2a. ed.
45. GARCILASO DE LA VEGA, El Inca (1990). *Comentarios reales*. 2ª. ed. México: Ed. Porrúa.
46. GIAMMATTEI AVILES, Jorge Antonio (julio 1996). *Conciencia centroamericana*, Managua, Nicaragua, Centroamérica: Ed. Somarriba.
47. GIDDENS, Anthony (1999). *La Tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
48. GILPIN, Robert (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL.
49. GLINKIN, A. (1984). *El latinoamericanismo contra el panamericanismo*. Moscú: Editorial Progreso.
50. GÓMEZ ROBLEDO, Antonio (1989). *Fundadores del Derecho internacional. Vitoria, Gentili, Suárez, Grocio*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma.
51. GOVAERE VICARIOLI, Velia (2003). *Introducción al derecho comercial internacional*. San José: UNED.
52. GRAMSCI, Antonio (1981). *Antología*. Selección Traducción y notas de Manuel Sacristán, México: Siglo XXI.
53. GRINSPUN, Ricardo, Carlos ALVARENGA y Yasmine SHAMSIE (editores) (1999). *Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, Proyecto SICA/CERLAC/PAR, Con el apoyo de CC-SICA Funde. Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI), versión electrónica <http://www.sicanet.org.sv/cc-sica/docs.htm>. Enero del 2000.
54. GRUBER, Lloyd (March 2000). *Ruling the World. Power politics and the rise of supranational institutions*. New Jersey: Princeton University Press /. ebook.

55. GUDIÑO, Patricia (1994). *Norteamérica y su proceso de integración*. Heredia: EFUNA.
56. GUERRA BORGES, Alfredo (1991). *La integración de América Latina y el Caribe*. col. México y América, México: IIE-UNAM.
57. GUERRA BORGES, Alfredo (2002). *Globalización e integración latinoamericana*. México: Siglo XXI. IIE-UNAM y Universidad Rafael Landívar.
58. GUERRA BORGES, Alfredo, Eduardo SAXE FERNÁNDEZ y Willy SOTO ACOSTA (1995). *Hacia una teoría de la integración regional*. Heredia: EUNA.
59. HABA, Enrique Pedro y José Francisco BARTH (2004). *Los principios generales del derecho, según la doctrina internacional y en los tribunales costarricenses*. San José: Investigaciones Jurídicas.
60. HABERMAS, Jürgen (1997). *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta
61. HABERMAS, Jürgen (1998). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
62. HABERMAS, Jürgen (1999a). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría política*. Barcelona: Paidós.
63. HABERMAS, Jürgen (1999b). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Tomo I. Madrid: Taurus.
64. HABERMAS, Jürgen (2001). *Facticidad y validez*. 3ª. ed. Madrid: Trotta
65. HABERMAS, Jürgen y Chantal Mouffe (1992). *Debate sobre el socialismo III*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO.
66. HABERMAS, Jürgen y John RAWLS (1998). *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona: Paidós I.C.E./U.A.B.

67. HARDT, Michael y Antonio NEGRI (2002). *Imperio*. Barcelona: Paidós.
68. HEGEL, G. F. (1980). *Filosofía del Derecho* (con Introducción de Carlos Marx), México: Ed. Juan Pablos.
69. HEGEL, G. W. F. (1966). *La fenomenología del Espíritu*. Trad. Wenceslao Roces. México: F.C.E. Versión en inglés *The Phenomenology Of Mind (1807)*, Translated by J. B. Baillie, <http://www.ets.uidaho.edu/mickelsen/texts/Hegel Ph>
70. HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós Ibérica.
71. HELLER, Hermann (1982). *La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional*. San José: Editorial Estudiantil, UCR,
72. HÉRCULES PINEDA, Fabio (24, 25 y 26 de noviembre de 1997). *Memoria del seminario sobre derecho comunitario*. Managua, Nicaragua, Centroamérica: C.C.J.
73. HERNÁNDEZ VEGA, Raúl (1991). *Análisis de dos discursos de Kant sobre la sociedad civil*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
74. HERRARTE, Alberto (1955). *La unión centroamericana. Tragedia y Esperanza. Ensayo político social sobre la realidad de Centroamérica*. Guatemala: Ministerio de Educación Pública.
75. HIDALGO CAPITÁN, Antonio Luis (1998.). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Madrid: Universidad de Huelva.
76. HIRSCHBERGER, Johannes (1968). *Historia de la Filosofía*. 2 Tomos. Barcelona: Biblioteca Herder.
77. HOBBS, Thomas (1985). *Leviathan*. London: England Penguin Classics.

78. HUNTINGTON, Samuel P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
79. HUSSERL, Edmund (1998). "La filosofía de la crisis de la humanidad europea" y "La filosofía como autorreflexión de la humanidad". En *Invitación a la Fenomenología* (pp. 75-128 y 129-142). Barcelona: Eds. Paidós.
80. IANNI, Octavio (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI, UNAM.
81. IANNI, Octavio (1998). *La sociedad global*. México: Siglo XXI.
82. INGENIEROS, José (1972). *Pensamiento revolucionario de José Ingenieros*. San José: EDUCA, Aula.
83. INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES (IIEJI) (1968). *Derecho comunitario centroamericano. Ensayo de sistematización*. San José: Imp. Trejos.
84. KANT (1974). *Principios metafísicos del Derecho*. Primera parte de la *Metafísica de las Costumbres*. Buenos Aires: Editorial Amércalee
85. KANT, Immanuel (1990). *Crítica de la razón práctica*. Buenos Aires: Losada.
86. KANT, Immanuel (2002). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza Editorial.
87. KAPLAN, Marcos (1996). *El estado latinoamericano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
88. KEOHANE, Robert O., Joseph S. NYE y Stanley HOFFMANN (1994). *After the cold War. International institutions and state strategies in Europe, 1989 –1991*. Cambridge: Harvard University Press.
89. KOJEVE, Alexandre (1971). *La dialéctica el amo y del esclavo en Hegel*. Buenos Aires: La Pleyade.

90. KREPPEL, Amie (2001). *The european parliament and supranational party system. A study in institutional development*. Cambridge: Cambridge University Press.
91. LARREA TORRES, María Zulma (1998) *Evaluación crítica de la integración latinoamericana en un contexto de crisis global: el caso del tratado de libre comercio entre Costa Rica y México*. Universidad Nacional. SEPUNA. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales: Heredia, Costa Rica.
92. LAS CASAS, Bartolomé de (1945). *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. México: Secretaría de Educación Pública,
93. LEIBNIZ (1951). "On the notions of right and justice" (1693), *Leibniz Selections*, editada por Philip P. Wiener (pp. 559-563). New York; Charles Scribner's sons.
94. LENIN, Vladimir I. (1978). *Obras Escogidas*. 12 tomos. Moscú: Progreso.
95. LOCKE, John (1988). *Two treatise of government*. Cambridge: Cambridge University Press. Student edition.
96. LÓPEZ, Gilberto y Rafael MENJÍVAR (25-28 de mayo de 1993). *El proceso de integración europeo*. Seminario Programa de Formación de Periodistas Centroamericanos en Temas de la Comunidad Europea. San José: CCE, FLACSO, Programa Costa Rica.
97. MANSFIELD, Edward D. and Helen V MILNER (eds.) (1997). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press.
98. MAQUIAVELO, Nicolás (1960). *El príncipe* (con notas de Napoleón Bonaparte y Cristina de Suecia). 5ª. ed. Buenos Aires: Colección literaria Sopena.
99. MAQUIAVELO, Nicolás (1971). *Obras políticas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
100. MARIÁTEGUI, José Carlos (1960). *Temas de Nuestra América*. Lima, Perú: Biblioteca Amauta.

101. MARRAMAO, Giacomo et al (1981). *Teoría marxista de la política*. México: Cuadernos de pasado y presente, Siglo XXI.
102. MARSH, David y Ferry STOKER (eds). (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Universidad.
103. MARTÍ, José (1982). *Política de Nuestra América*. México: Siglo XXI.
104. MARX, C y F. ENGELS (1973). *Obras escogidas*. 3 tomos. Moscú: Progreso.
105. MARX, Karl (1976). *El Capital. Crítica de la economía política*. 3 tomos. 2ª. ed. 8ª. reimp. México: F.C.E.
106. MARX, Karl (1982). *Introducción general a la crítica de la economía política 1857*. México: Siglo XXI, Cuadernos de pasado y presente.
107. MATTLI, Walter (2001). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. New York: Cambridge University Press
108. MILIBAND, Ralph (1983). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI.
109. MOAVRO, Horacio Roberto (1992). 2ª. ed. *La decisión. Aportes para la integración Latinoamericana*. Caracas: IFEDEC.
110. MOLINA JIMÉNEZ, Carlos (2003). *Realización y crisis de la democracia representativa. Dos ensayos sobre los avatares de una idea en la historia*. Heredia: UNA. Cuadernos Prometeo, N° 27.
111. MOLINA JIMÉNEZ, Carlos (Abril 2002). *Antología Filosofía Política*. Mimeo, Heredia: Universidad Nacional, Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Filosofía.
112. MORA JIMENEZ, Henry (2004). *101 razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos*. Heredia: EUNA.



113. MORALES, Abelardo (comp.) (1993). *Poder y orden mundial*. San José: FLACSO.
114. MURILLO ZAMORA, Carlos (mayo del 2002). *Regímenes de integración regional. Una aproximación teórica*. Tesis de posgrado. Heredia: Universidad Nacional, Sistema de Estudios de Posgrado.
115. NOËL, Émile (1994). *Las instituciones de la comunidad europea*. Bruselas-Luxemburgo: CECA-CE-CEEA.
116. O'CONNORS, James (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Eds. Periferia.
117. OBERLIN, Dante (comp.) (1997). *Análisis comparativo de la experiencia de integración europea y centroamericana*. Memoria Seminario-Taller Multiculturalismo y macrointegración regional. San José: CSUCA, UNESCO.
118. ORDÓÑEZ, Jaime (2004). *Neo-tribalismo y globalización. Ensayo sobre la evolución del Estado contemporáneo*. San José: FLACSO.
119. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. UNIDAD DE COMERCIO (1997). *Acuerdos de Comercio e integración en las Américas. Un compendio analítico*. Washington: Secretaría General de la OEA
120. PEREZ BRIGNOLI, Héctor (1985). *Breve historia de Centroamérica*. Madrid: Alianza Editorial.
121. PEREZ BRIGNOLI, Héctor (1993). *Historia de Centroamérica. De la ilustración al liberalismo (1750-1870)*. Tomo III. Madrid: Sociedad Estatal Quinto Centenario, FLACSO.
122. PIVIDAL, Francisco (1977). *Bolívar: pensamiento precursor del antiimperialismo*. La Habana: Casa de las Américas.
123. PLATÓN (1966). *La República o El Estado*. Barcelona: Ed. Iberia, S.A.

124. PODESTÁ, Bruno et al (1998). *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración. Seminario*. Montevideo: ALOP, CEFIR, CLAEH.
125. POKROVSKI, V. S. y otros (1966). *Historia de las ideas políticas*. México: Juan Grijalbo editor.
126. POPE ATKINS, G. (1992). *América Latina en el sistema político internacional*. 2ª. ed. México: Gernika.
127. POPPER, Karl R. (1982). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
128. POPPER, Karl R. (1984). *La miseria del historicismo*. 3ª. ed. Madrid: Alianza editorial y Taurus eds.
129. POULANTZAS, Nicos (1978). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México: Siglo XXI.
130. POULANTZAS, Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*. 2ª. ed. Madrid: Siglo XXI de España.
131. PREBISCH, Raúl (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
132. PREBISCH, Raúl (1984). *El capitalismo periférico. Crisis y transformación*. 2ª. ed. México: F. C. E.
133. PRZEWORSKI, Adam et. al (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
134. RAPHAEL, D. D. (1983). *Problemas de filosofía política*. Madrid: Alianza Editorial.
135. RAWLS, John (1996). *A theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press. En español: (1978) *Teoría de la Justicia*. México: F.C.E.

136. RAWLS, John (1999). *La justicia como equidad, Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
137. RAWLS, John (2001). *El derecho de gentes y "una revisión de la idea de razón pública"*. Barcelona: Paidós.
138. ROMERO, José Luis (1970). *El pensamiento político de la derecha latinoamericana*. Buenos Aires: Paidós.
139. ROUSSEAU, J. J. (s.f.). *Contrat social ou principes du droit politique*. Paris: Librairie Garnier Frères. En español (1996). *El contrato social o Principios de Derecho Político*. Introd. y prol. de Manuel Formoso Herrera. San José: EDUCA. También hay una edición electrónica del 2004, Buenos Aires.
140. RUBINSTEIN, J.C. (s.f.). *Reflexiones en torno a la Sociedad Civil*. La Plata: Ed. Universidad Nacional de la Plata.
141. SABINE, George H. (1982). *Historia de la teoría política*. México: F.C.E.
142. SÁENZ, Vicente (1983). *Ensayos escogidos*. San José: Ed. Costa Rica.
143. SALAS, Ricardo (2001). *La teoría de la justicia y el neocontractualismo*. San José: Investigaciones jurídicas.
144. SANAHUJA, José Antonio y José Ángel SOTILLO (comp.) (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: Libros de la Catarata.
145. SARMIENTO, Domingo Faustino (1977). *Facundo o Civilización y Barbarie*. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
146. SAUCEDO GONZÁLEZ, José Isidro (1999). *Posibilidades de un Estado Comunitario Hispanoamericano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; <http://www.tiendaiij.unam.mx>

147. SAXE FERNÁNDEZ, Eduardo (1999). *La nueva oligarquía latinoamericana. Ideología y democracia*. Heredia: EUNA.
148. SAXE FERNÁNDEZ, Eduardo y Christian BRUGGER BOURGEOIS (1996). *El "globalismo democrático neoliberal" y la crisis latinoamericana*. Heredia: Cuadernos prometeo, Universidad Nacional.
149. SAXE FERNÁNDEZ, John (1974). *Proyecciones hemisféricas de la pax americana*. Lima Perú: Amorrortu.
150. SCHULZE, Hagen (1997). *Estado y nación en Europa*. Barcelona: Grijalbo Mondadori. Crítica.
151. SEBRELI, Juan José (1992). *El asedio a la modernidad: crítica del relativismo cultural*. Buenos Aires: Sudamericana.
152. SECRETARÍA DEL MERCOSUR (2002). *Listado de instrumentos jurídicos del MERCOSUR*. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR. Versión electrónica, <http://www.MERCOSUR.org.uy>
153. SECRETARÍA DEL MERCOSUR (2005) *Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2003)*. Montevideo: Konrad - Adenauer - Stiftung E.V. y Secretaría del MERCOSUR, Eds Versión electrónica, <http://www.mercosur.org.uy>
154. SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (SGCAN) Y PROGRAMA DE COOPERACIÓN ANDINA A BOLIVIA (PCAB) (julio 2001). *Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Con ensayos de José Manuel SOBRINO, Víctor RICO, Alejandro D. PEROTTI, Gustavo MAGARIÑOS, Edgar CAMACHO O. Marcel TANGARIFE T. y Alberto SOLARES GAITE. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina y PCAB. <http://www.librosenred.com/integracionysupranacionalidadsoberaniayderechocomunitarioenlospaisesandinos.asp>
155. SMITH, Karen E. and Margot LIGHT (2001). *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

156. SOJO, Carlos (comp.) (Agosto 1997). *Centroamérica: La integración que no cesa. ("Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional")*. Cuadernos de Ciencias Sociales, 103, San José: FLACSO, Sede Costa Rica
157. SOLER, Ricaurte (1980). *Idea y cuestión nacional latinoamericanas. De la independencia a la emergencia del imperialismo*. México: Siglo XXI.
158. SONNTAG, Heinz Rudolf y Héctor VALECILLOS (1982). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI.
159. STEPHENS, J. L. (1982). *Incidentes de viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán. Con los gravados originales de Catherwood*. San José: EDUCA.
160. SUNKEL, Osvaldo (editor) (1970). *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*. Col. Estudios internacionales. Santiago de Chile: Ed. Universitaria.
161. SUNKEL, Osvaldo y Pedro PAZ (1976). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, 9a. ed., México: Siglo XXI
162. TEXIER, Jacques (1975). *Gramsci teórico de las superestructuras. Acerca del concepto de sociedad civil*. México: Ed. de Cultura Popular.
163. TOMAS DE AQUINO (1998). *Suma de teología*. Tomo II, partes I – II. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
164. TOMASSINI, Luciano (1988). *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO.
165. ULATE CHACÓN, Enrique Napoleón (2004). *Integración regional y derecho comunitario europeo y centroamericano*. Tomo I Parte General. San José: Eds. Chico.
166. VASCONCELOS, José (1999). *La raza cósmica*. Heredia: EUNA.

167. VESPUCIO, Américo (1985). *El nuevo mundo. Viajes y documentos completos*. Trad. Ana María R. de Aznar. Madrid: Ed. Akal.
168. VILLEGAS, Abelardo (1980). *Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano*. México: Siglo XXI.
169. WALLERSTEIN, Immanuel (1998). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.
170. WALLERSTEIN, Immanuel, Ralf MILIBAND y Antony GIDDENS (1991). *El sistema mundo, las clases y la cultura*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO.
171. WALZER, Michael (2001). *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Paidós.
172. WEBER, Max (1977). *Economía y sociedad*. 2 tomos. México: F.C.E.
173. WEBER, Max (1984). *Escritos políticos*. Ed. por José Aricó, en 2 tomos. México: Folios, eds.
174. WOLFF, Robert Paul (1977). *Para comprender a Rawls. Una reconstrucción y una crítica de la Teoría de la Justicia*. México: F.C.E.
175. ZAVALETA MERCADO, René (1982). *Elementos para el análisis del Estado en América Latina*. México: FLACSO, Material mimeografiado.
176. ZEMELMAN, Hugo (1992). *Los horizontes de la razón*. México: Anthropos y COLMEX.

### **Artículos (en libros, revistas e Internet)**

1. ÁLVAREZ, Alejandro E. (2003). "La internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del MERCOSUR". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 485-506). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

2. AREILZA, José D. (1995). "Sovereignty or management? The Dual Character of the EC's supranationalism" Jean Monnet Center at NYU school Law. <http://jeanmonnetprogram.org/papers/95/9502ind.html>.
3. AYLLON PINO, Bruno (2000). "20 años desde el Tratado de Montevideo: la teoría de integración desde la perspectiva de ALADI". En Gustavo MAGARIÑOS. *Integración multinacional: teoría y sistemas*. Montevideo: ALADI, <http://deusto.com/uej/colaboraciones/tratadomon.pdf>
4. BALASSA, Bela (1964). "Hacia una teoría de la integración económica". En Miguel S. WIONCZEK, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. (pp. 3-14). México: FCE.
5. BARBARA, Jorge Edmundo (enero-marzo, 1999). "Globalización y la división de la soberanía". En *Contribuciones. Estado actual de los procesos de integración*, Año XVI, Nº 1(61), 101-111.
6. BENEYTO, José María (2001). "La nueva forma política de Europa". [http://www.nuevarevista.net/2001/febrero/nr\\_articulo73\\_2.htm](http://www.nuevarevista.net/2001/febrero/nr_articulo73_2.htm)
7. BERTONI, Liliana (1998). "Inserción de las normas comunitarias en los sistemas jurídicos nacionales". En *Derecho de la integración*. Centro de Estudios Comunitarios, Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Rosario, Nº. 7, 23-28.
8. BOBBIO, Norberto (1974). "Gramsci y la concepción de la sociedad civil". En VARIOS AUTORES. *Gramsci y las Ciencias Sociales*. (pp. 65-93) México: Cuadernos de pasado y presente #19. Siglo XXI.
9. BONILLA, Heraclio (agosto de 1999) "La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 143-152.
10. BROWNE, Stephen (1998). "Regionalismo. Expansión del concepto de asociación lateral". En *Cooperación sur*. Nº 2, 90-107.
11. CAIROLI MARTÍNEZ, Milton H. (2003). "Derecho Constitucional y procesos de integración (con especial referencia al MERCOSUR)". En

*Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 451-466). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

12. CAPORASO, James A. (1998). "Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future"; In *European Integration and Supranational Governance*. (pp. 334-351) New York: Oxford University Press;
13. CERUTTI GULDBERG, Horacio (julio diciembre de 1996). "Globalización y democracia". En *Travesías. Política, cultura y sociedad en Iberoamérica*. Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida. Año I, Nº 1, 89-98.
14. CHANONA BURGUETE, Alejandro (mayo-agosto 1991). "Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional". En *Relaciones internacionales, UNAM*, Vol. XIII, Nº 51, 18-30.
15. CIURO CALDANI, Miguel Angel (1998). "Hacia un régimen adecuado de solución de controversias en el MERCOSUR". En *Derecho de la Integración*, Centro de Estudios Comunitarios, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario, Nº 7, 27-38.
16. CRISORIO B., Carolina y Norberto R. AGUIRRE (2000). "Los países del Cono Sur y un largo camino hacia la integración. Las relaciones con Europa" *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp. 133-192). Morelia, México: AUNA-Cuba, coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
17. CRISORIO B., Carolina, Norberto R. AGUIRRE y Ofelia B. SCHELER (2000). "Europa y los procesos de integración de América Latina y el Caribe" *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp. 85-132). Morelia, México: AUNA-Cuba, coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
18. CUEVAS MOLINA, Rafael (2004). "Modernidad y pensamiento desarrollista latinoamericano". Conferencia plenaria. VII Congreso Internacional de Estudios Latinoamericanos. *América Latina en el nuevo*



*siglo*. Heredia: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Versión electrónica.

19. DE CASTRO RUANO, José Luis (1995). "El principio de subsidiariedad en el tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional". En *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la competencia*. Madrid: Serie D, # 24, 215-253.
20. DE LA OSSA, Álvaro y Julio ICAZA GALLARD (1999). "La constitucionalidad y las transformaciones en la integración: notas sobre el caso centroamericano" Resumen ejecutivo. En *La unión centroamericana, condiciones y perspectivas*, Managua: CRIES. Versión electrónica <http://www.hri.ca/partners/invesp/delaossa.html>
21. DELGADO ROJAS, Jaime (2004). "*El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil*". Consultoría realizada por encargo de la CCT-ICAES. San José: Confederación Centroamericana de Trabajadores Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES). <http://www.cct-clat.org/integra1.do>
22. DELGADO ROJAS, Jaime Gerardo (ene-dic. 2002) "Mutaciones en la periferia sin regularidad en el centro. El pensamiento del Dr. Prebisch", *Repertorio Americano*, Heredia: Universidad Nacional, # 13-14: 208-218.
23. DELGADO ROJAS, Jaime Gerardo (enero – marzo 1999). "Los temas no comerciales del ALCA". *Contribuciones. Estado actual de los procesos de integración*. Buenos Aires, CIEDLA, Año XVI, Nº 1, 37-63.
24. DELGADO, Jaime (2000). "Sustentabilidad de la integración centroamericana", en Carlos MOLINA DEL POZO y Jaime DELGADO. *Dimensiones de la integración europea y americana*. (pp. 265-300). Heredia: Facultad de Ciencias Sociales UNA.
25. DELGADO, Jaime (2001a). "La participación de la sociedad civil en la integración americana: el caso de Centroamérica". En Roberto GONZÁLEZ ARANA y Beatriz Carolina CRISORIO (Eds.). *Integración en América Latina y el Caribe. Análisis sobre procesos de regionalización* (pp. 229-251). Barranquilla, Colombia: Eds. Uninorte.

26. DELGADO, Jaime (2001b). "Sobre el ocaso del Estado-nación: una posición crítica". En Arturo Perales et al. (comp.) *Integración y Globalización*. (p.p. 54-65) México: Departamento de Sociología Rural, GIECA, Universidad de Chapingo.
27. DESANTES REAL, Manuel (1991). "La patente comunitaria y la crisis del principio de territorialidad". En *Revista española de derecho internacional*. Vol. XLIII, Nº 2, 323-350.
28. DIEZ-CANSECO NÚÑEZ, Luis José (noviembre-diciembre de 1999). *Competencia e integración en América Latina*. Año 4, Nº 20. Seminario "Política de Competencia e Integración: Opciones y Necesidades", Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), en Montevideo, Uruguay, del 8 al 10 de setiembre de 1997. <http://www.mecon.gov.ar/cnce/boletin/bolnovi99.htm>
29. DU BOIS, Pierre (s.f.) "Souveraineté nationale, souveraineté européenne", [http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete\\_europene.pdf](http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete_europene.pdf). Anexo 1.
30. DUCCI, Antonio (10-13, noviembre de 1993). "Desafíos de la nueva Europa" y "La nueva Europa y las relaciones con América Latina". *Europa 1993: problemas y perspectivas*. (p.p.95-112 y 125-133). Seminario Programa de Formación de Periodistas Centroamericanos en Temas de la Comunidad Europea. San José: CCE, FLACSO, Programa Costa Rica.
31. EIZAGA, Lorena Rincón (2003). "La supranacionalidad en los esquemas de integración. Especial referencia a la Comunidad Andina y MERCOSUR" *Revista Arbitrada Lex Nova*. Maracaibo: Colegio de Abogados del Estado Zulia, #239. [http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo\\_8.htm](http://www.abogadoszulia.org.ve/articulo_8.htm)
32. ERIKSEN Erik O. (1999). "The Question of Deliberative Supranationalism in the EU". En ARENA Working Papers WP 99/4 [http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99\\_4.htm](http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_4.htm)
33. FARÍA, José Eduardo (julio dic. 1996). "Democracia y gobernabilidad: los Derechos Humanos a la luz de la globalización económica". En *Travesías, Política, cultura y sociedad en Iberoamérica*. Año I, No 1, 19-45.

34. FERNÁNDEZ CASTAÑO, Emilio (10-13, noviembre de 1993). "Una Europa Federal o una unión de países" y "El tratado de la Unión Europea". En *Europa 1993: problemas y perspectivas*. (p.p. 13-40 y 55-76). Seminario Programa de Formación de Periodistas Centroamericanos en Temas de la Comunidad Europea. San José: CCE, FLACSO, Programa Costa Rica.
35. FLORES, Rubén (agosto de 1999) "Negociaciones comunidad Andina de Naciones y el mercado común del Sur". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 99-127.
36. GALTUNG, Johan (Noviembre de 1969). "Una teoría estructural de la integración". En *Revista de la integración. Economía, Política y sociología*, Buenos Aires: BID-INTAL, N° 5, 11-49.
37. GARCIA VILCHEZ, Julio Ramón, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (Mayo, 1999). "*Soberanía, Supranacionalidad y Derecho Constitucional*". Buenos Aires: [http://www.csj.gob.ni/Ponencia% 20 DrJRGV2. htm](http://www.csj.gob.ni/Ponencia%20DrJRGV2.htm)
38. GIAMMATTEI AVILÉS, Jorge Antonio (2003). "La Corte Centroamericana de Justicia como tribunal constitucional de la Comunidad Centroamericana". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 507-522). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
39. GONZÁLEZ ARANA, Roberto (2000). "Una aproximación a las experiencias del Pacto Andino, el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe" *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp. 193-234). Morelia, México: AUNA-Cuba, coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
40. GRAVER Hans Petter (2000). "Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA-agreement". En ARENA Working Papers, WP 00/23 [http://www.arena.uio.no/publications/wp00\\_23.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp00_23.htm)
41. GUERRA VILABOY, Sergio y Alejo MALDONADO GALLARDO (2000). "Raíces históricas de la integración latinoamericana" *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp. 31-84). Morelia,

México: AUNA-Cuba, coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

42. HERRERA CÁCERES, Roberto (1993). "El sistema de la integración centroamericana". En Olga Marta SANCHEZ y Jaime DELGADO (comps.) *Una Contribución al debate: integración regional*. (pp. 409-422) Heredia: FLACSO, UNA.
43. HERRERA, Bernal (1997). "Prólogo: Mestizaje y Cultura en América Latina". En Olmedo ESPAÑA (comp.) *Cultura y contra cultura en América Latina* (pp. 17-30). Heredia: EUNA.
44. HITTERS, Juan Carlos (1996) "Jerarquía de los Pactos Internacionales". En Alicia PERINI (Coord) *Pensamiento crítico sobre Derechos Humanos*. (85-92) Buenos Aires: EUDEBA.
45. JIMÉNEZ MATARRITA, Alexander (1997). "Los Países también están en otra parte: Cultura y discurso filosófico en Costa Rica". En Olmedo ESPAÑA (comp.) *Cultura y contra cultura en América Latina* (p.p. 327-354). Heredia: EUNA.
46. JIMÉNEZ, Alexander y Víctor Hugo Acuña (2004). "*La improbable nación de Centroamérica (Apuntes para una discusión)*". San José: Universidad de Costa Rica. Versión electrónica.
47. JOERGES, Cristian (2001). "Deliberative supranationalism. A defense". En *European Integration online papers* (EIOP) Vol 5, Nº 8 <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-008.pdf>
48. LAVOPA, Jorge Horacio (1996). "La dimensión jurídica de la integración". En *Contribuciones. Integración en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA, 4, 149-189.
49. LAVOPA, Jorge Horacio (2003). "Derecho Constitucional y procesos de integración. La integración en los estados federales del MERCOSUR. El caso argentino y brasileño". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 523-534). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

50. LUCAS, Michael R. (April 1999). "Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations" Hamburg <http://www.rrz.uni-hamburg.de/ifsh/HB114.pdf>
51. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (2000). "Ciudadanía europea y derechos fundamentales en la Unión Europea: de los Tratados fundacionales al Tratado de Amsterdam". En Carlos MOLINA DEL POZO y Jaime DELGADO. *Dimensiones de la integración europea y americana*. (pp. 1-58). Heredia: Facultad de Ciencias Sociales UNA.
52. MOLINA, Carlos Eduardo (2001). "Los trabajadores y la comunidad latinoamericana de naciones", En Rafael CUEVAS y Jaime DELGADO, *Globalización e integración Continental*, (pp.125-191), Heredia: IDELA-UNA.
53. MULLIGAN, Diane (Research Co-ordinator Civil Society and Governance Programme Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton BN1 9RE UK) (19/10/1998). "'Civil society and governance' a concept paper". Electronic version. discussion list: <http://www.mailbase.ac.uk/lists/civil-society/>
54. NUHN, Helmut (2000). "Globalización y regionalización en el espacio económico mundial". En Carlos MOLINA DEL POZO y Jaime DELGADO. *Dimensiones de la integración europea y americana*. (pp. 93-124). Heredia: Facultad de Ciencias Sociales UNA.
55. NUNNENKAMP, Peter (2002). "'Super-regionalismo': ¿disminución o aumento de las disparidades". En Klaus BODEMER y otros (eds.) *El triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Los Estados Unidos en el Sistema Internacional cambiante* (pp 125-140), Alemania: Konrad Adenauer Stiftung.
56. NYE, Joseph S. (Noviembre de 1969). "Integración regional comparada: concepto y medición". En *Revista de la integración. Economía, Política y sociología*, Buenos Aires: BID-INTAL, Nº 5, 50-86.
57. OLIVA CAMPOS, Carlos (2000). "Estados Unidos-América Latina y el Caribe: entre el panamericanismo hegemónico y la integración independiente" *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana*

(pp. 235-281). Morelia, México: AUNA-Cuba, coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

58. OLIVAR JIMÉNEZ, Martha Lucía (1995). "La compréhension du concept du droit communautaire en vue d'une véritable intégration dans le cône sud", en [www.ecsanet.org/conferences/olivar.htm](http://www.ecsanet.org/conferences/olivar.htm). También en español "La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur". En Maristela BASSO (organizadora) *MERCOSUR. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. (pp. 15-76) Porto Alegre: Librería Do Advogado editora.
59. OLIVERA RIVERA, Alberto J. (Otoño 1996). "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización". En *Sociedad civil análisis y debates. Conceptos sobre sociedad civil*. México, núm. 1, vol. I, 31-43.
60. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2005) XXXV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, Florida, 7 de junio. <http://www.oas.org>
61. PALACIOS, Humberto Román (2001). "El Tratado de Libre Comercio para América del Norte y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 223-234). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
62. PASTORI Alejandro (s.f.). "La vigencia de las normas adoptadas en los procesos de integración: dificultades derivadas de su incorporación al derecho interno". [Http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/88b2fe035ea01a5032569fa00646028/71dc1c809019e9c7032569fa0069798d.htm](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/88b2fe035ea01a5032569fa00646028/71dc1c809019e9c7032569fa0069798d.htm)
63. PEREZ BRIGNOLI, Héctor (1975). "¿Historia política o historia del poder? Reflexiones sobre un libro reciente de Tulio Halperin D.". En *Estudios sociales centroamericanos*, San José: Nº 10, 125-139

64. PREBISCH, Raúl (1978) "Estructura socio-económica y crisis del sistema: Reflexiones al cumplirse nuestros primeros 30 años" En *Revista de la CEPAL*, #6, II SEM., 167-264.
65. PREBISCH, Raúl (1981). "Diálogo acerca de Friedman y Hayek". En *Revista de la CEPAL*, #15, pp. 161-182; publicado en 1981 como *Prebisch vrs Friedman (contra el retorno a la ortodoxia)*, San José: CSUCA, Cuadernos Centroamericanos de Ciencias Sociales y también en 1982 como *Contra el monetarismo*. Buenos Aires: CID Editor.
66. PREBISCH, Raúl (1983) "Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis". En *Pensamiento Iberoamericano*, #3, 27-40.
67. PREBISCH, Raúl (1986). "Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigésimo primer período de sesiones de la CEPAL", México, 24 de abril de 1986. En 1987. *Un aporte al estudio de su pensamiento* (pp. 31-37). Santiago de Chile: CEPAL. En VARIOS AUTORES (1989). *Homenaje a Raúl Prebisch* (pp. 15-20). México: CIDE. De igual forma en *Revista de la CEPAL*, #29, 13-16 y como "Renovar el pensamiento económico latinoamericano, un imperativo". En *Comercio Exterior (México)*, #6, 36, 537-539.
68. PULECIO, Jorge Reinel (agosto de 1999) "Grupo Andino-MERCOSUR: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional?". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 129-141.
69. QUERMONNE, Jean-Louis (Mai 2001). "La France et la construction européenne Analyses et réflexions". <http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/imf/constructioneurope.pdf>. También en español (Mayo 2001) "Análisis y reflexiones. Francia y la construcción europea". <http://ambafrance.es/Espanol/presse/actudiplo/sig/Enero de 2001 francia y la construccioneuropea.htm>
70. RAMÍREZ MERCADO, Sergio (1976). "Balcanes y volcanes - aproximaciones al proceso cultural contemporáneo de Centroamérica-", En *Centroamérica hoy*. 2º Ed. México: Siglo XXI.
71. RAMOS FILHO, Wilson (1996). "Dereito pós-moderno: caos criativo e neoliberalismo". En *Direito e neoliberalismo. Elementos para uma leitura interdisciplinar* (pp. 79-114). Curitiba: Edibej.

72. REINOSO, Alan Fairlie (agosto de 1999) "A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 91-98.
73. RIMEZ, Marc (agosto de 1999) "La Integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 155-164.
74. RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro (2003). "Globalización, integración y Derecho Constitucional". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 467-484). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
75. ROMERO, Marco (agosto de 1999) "La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad". *Ecuador debate*, Quito Ecuador, 47, 65-90.
76. SABSAY Daniel Alberto (15 de mayo de 1999). "Integración y Supranacionalidad sin considerar los desarrollos europeos recientes, bases constitucionales y límites. La experiencia del MERCOSUR". *Simposio Process of European and Global Constitutionalization*, llevado a cabo en Berlín en ocasión del 50º Aniversario de la Constitución alemana; <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/farn/insup.pdf> .
77. SANTOS, Boaventura de Sousa (julio de 1997). "Una concepción multicultural de los derechos humanos", *Revista Memoria*. Bogotá, 101, 41-53.
78. SOARES MICALI, Isabella (1995). "Le Marché común de Cone Sud MERCOSUR et les autres mécanismes d'intégration et de coopération sur le continent américain – un panorama comparatif". En Maristela BASSO (organizadora) *MERCOSUR. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. (pp. 401- 443) Porto Alegre: Librería Do Advogado editora.
79. SOMEK Alexander (2001). "On supranationality". En *European Integration online papers* (EIOP) Vol 5, Nº 3. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-003.pdf>
80. STONE SWEET, Alec and Wayne SANDHOLTZ (1998). "Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European Polity"; In *European Integration and Supranational Governance*. (pp 1-26.) New York: Oxford University Press;



81. TRONDAL, Jarle (2002). "Why Europeanisation Happens The Transformative Power of EU Committees" Oslo, Norway: Norwegian Institute for Studies in Research and Higher EducationHegdehaugsveien; [http://www.arena.uio.no/publications/wp%2002\\_3-trondal\\_org.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp%2002_3-trondal_org.pdf)
82. ULATE CHACÓN, Enrique (2004). "Los principios del derecho comunitario y su aplicación jurisdiccional en Centroamérica". *Revista Relaciones Internacionales*, Heredia: Universidad Nacional, # 67-68: 77-110.
83. VÁZQUEZ, Adolfo Roberto (2001) "Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del MERCOSUR". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 233-244). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
84. WIONCZEK, Miguel S. (editor) (1964). "La historia del Tratado de Montevideo" En Miguel S. WIONCZEK, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. (pp. 53-93). México: FCE.
85. ZAVALETA MERCADO, René (1986). "Cuatro conceptos de democracia". En Julio LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO (coord) *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea* (pp 295-307). México: Siglo XIX-UNAM.

## **Fuentes primarias:**

### **Documentos, acuerdos y tratados**

1. Acta de Trujillo y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito el 10 de marzo de 1996,
2. Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, 15 de diciembre del 2004.
3. Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Declaración conjunta y Acuerdo entre Venezuela y Cuba. Diciembre del 2004.

4. Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Ouro Preto, 17 de Diciembre de 2004
5. Comunicado Conjunto del Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de Estados Asociados. Declaración de Ouro Preto. 2004
6. Constitución de la Nación Argentina 1991
7. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.
8. Declaración de Ayacucho 2004. Pampa de La Quinoa - Ayacucho, 9 de Diciembre de 2004
9. Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana Cuzco, 8 de Diciembre de 2004
10. Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena."Compromiso de La Comunidad Andina por la Democracia" 2000
11. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino 1997. Anexo 2.
12. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto 1994. Anexo 3.
13. Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias 1994
14. Protocolo de Guatemala 1993
15. Protocolo de Olivos, Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR, 18 de febrero del 2002.
16. Protocolo de Reformas a la Corte Centroamericana de Justicia (2004)
17. Protocolo de Reformas al Parlamento Centroamericano (2004)

18. Protocolo de San Salvador 1995
19. Protocolo de Tegucigalpa, 1991
20. Régimen Centroamericano de Industrias de Integración (1958)
21. Tratado Constitutivo de la Unión Europea (Maastricht) 1992
22. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Versión 1979
23. Tratado de Amsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos 1997.
24. Tratado de Cartagena de Indias 1969.
25. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Modificado por el Protocolo de Cochabamba. Trujillo, Perú el 10 de marzo de 1996.
26. Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil 1988.
27. Tratado de Asunción 1991
28. Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (2004)
29. Tratado de Montevideo 1980
30. Tratado de Niza por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos 2001

31. Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre las Repúblicas de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador (1887). (*Revista de Relaciones Internacionales*, 12: 71-79).
32. Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960)
33. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración (1958)
34. Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa (2004)
35. Tratado Único del Sistema de la Integración Centroamericana (con las observaciones recibidas hasta el 22 de abril de 1998).

### **Libros con documentos insertados o anexados.**

36. *Acuerdos de Comercio e integración en las Américas. Un compendio analítico* (1997). O.E.A. Unidad de Comercio
37. *Centroamérica: La integración que no cesa. ("Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional")*. (Agosto 1997). Carlos SOJO
38. *Conciencia centroamericana* (julio de 1996). Jorge Antonio GIAMMATTEI AVILES.
39. *Derecho comunitario centroamericano. Ensayo de sistematización* (1968). I.I.E.J.I.
40. *El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos)* (1996). C.S.U.C.A.
41. *Integración Centroamericana: recopilación de documentos básicos y de las declaraciones presidenciales* (marzo de 1992). CEPAL, LC/MEX/R.343.
42. *Introducción al derecho comunitario latinoamericano* (1994). Miguel Ángel EKMEKDJIAN,

43. *La Corte de Managua. Defensa de su institucionalidad* (12 de octubre de 1997). C.C.J.
44. *La decisión. Aportes para la integración Latinoamericana* (1992). Horacio Roberto MOAVRO
45. *La integración de Centroamérica* (1965). Félix FERNÁNDEZ SHAW.
46. *Soberanía del Estado y derecho internacional* (1976). Juan Antonio CARRILLO SALCEDO

### **Websites consultados**

1. <http://europa.eu.int/>
2. <http://sela2.sela.org/>
3. <http://www.aladi.org/>
4. <http://www.alternativabolivariana.org/>
5. <http://www.bibliojuridica.org/>
6. <http://www.comunidadandina.org/>
7. <http://www.europa.eu.int/>
8. <http://www.funpadem.com/integracionca.html>
9. <http://www.iadb.org/intal/>
10. <http://www.mercosur.org.uy/>
11. <http://www.oas.org/>
12. <http://www.sgsica.org/>
13. <http://www.sice.oas.org/>



## ANEXO 1

### Souveraineté nationale, souveraineté européenne

Pierre du Bois,  
Professeur à l'Institut Universitaire de  
Hautes Études Internationales, Genève

Comment comprendre? Les souverainetés nationales existent. Et elle n'existent plus. C'est ainsi dans le cadre de l'Union européenne. La souveraineté appartient aux Etats et à l'Union. Tout dépend des niveaux de compétences. Tout dépend des structures institutionnelles. Et, dans la complexité des réalités, tout dépend des points de vue.

Ce qui est certain, c'est que l'Europe repose sur des traités – et non sur une constitution. En cela, elle est encore intergouvernementale. Toute modification des textes de base suppose l'accord unanime des Etats membres. De là les terribles marchandages qui meublent jusqu'à la dernière minute les conférences sur la révision des traités. Les joutes homériques de Nice en décembre 2000 sont encore dans toutes les mémoires. Il est logique, dans ces conditions, que l'accord final consiste dans une addition compliquée de compromis qui façonnent l'architecture baroque de l'Union, illustrée par l'imbroglio institutionnel et la composition variable selon les matières – Europe à quinze pour le marché intérieur, à treize pour Schengen, à douze pour l'euro.

Mais *de jure* et *de facto*, les souverainetés nationales ont subi des altérations qui résultent - paradoxalement - des traités eux-mêmes, souvent identifiés à un premier socle constitutionnel. Les Etats ont abdiqué des compétences, mis en place des institutions communes, cédé des droits souverains. En 1963, la Cour de justice a donné de la Communauté économique européenne la définition suivante : «un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants.»<sup>A</sup>. De Rome à Nice, l'Union européenne n'a cessé d'évoluer vers un ordre plus complexe caractérisé en définitive par l'établissement d'une double souveraineté nationale et européenne.

Ceci est manifeste à trois niveaux. D'abord la substance. A l'Union le marché intérieur, la monnaie, les mesures d'accompagnement, la politique commerciale, l'organisations des marchés agricoles, aux Etats membres tout – ou presque tout - le reste – mises à part quelques compétences partagées. Ensuite les

---

<sup>A</sup> Arrêt *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie Belastingen* du 5 février 1963.

institutions. Face au Conseil européen et au Conseil des ministres, qui représentent les Etats, la Commission, le Parlement, la Cour de justice qui incarnent par excellence la dimension communautaire – et plus encore la Banque centrale européenne qui assume de manière indépendante, sous la conduite d'un Directoire formé de six membres, la politique monétaire. Enfin, le droit. Fondé sur les principes de la primauté et de l'applicabilité directe du droit communautaire, le développement de l'ordre juridique européen revêt un «caractère déjà fédéral» pour citer le professeur Paul Reuter<sup>B</sup>. De fait, de modifications en innovations, les traités ont mis en place une Europe plus intégrée, plus fédéralisée qui ne ressemble plus tout à fait aujourd'hui à ce qu'elle était au départ. Là encore, l'Union européenne suit une trajectoire atypique qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire.

Tout cela n'est pas allé sans autre. Depuis le début, la construction européenne a alimenté débats et controverses autour de sa nature, de son évolution et de ses perspectives. Quoi intégrer? Comment intégrer? Avec qui intégrer? Ces questions n'ont cessé d'interpeller et de diviser les Européens. Soulevée depuis longtemps, la question du «qui doit faire quoi?» a débouché en 1991, à Maastricht, sur l'introduction expresse du principe de subsidiarité dans le traité sur l'Union européenne. L'idée est la suivante: en dehors de ses compétences d'attribution, «la Communauté n'intervient (...) que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.»<sup>C</sup> En d'autres termes, le principe de subsidiarité vise à contrôler et à limiter au strict nécessaire l'extension des compétences qui sont partagées entre la Communauté et les Etats membres et le transfert de compétences nationales vers la Communauté. Les faits ont-ils suivi les textes? La réponse ne va pas de soi. En réalité, la délimitation des domaines de compétence continue de baigner dans des complications et des contradictions qui excluent toute clarification du processus de décision.

Le défi de l'élargissement à l'Est est plus particulièrement la cause du rebondissement actuel des interrogations. Quelles formules pour faire marcher et avancer l'Europe avec plus d'Etats membres, alors qu'elle peine déjà, à quinze, à maintenir sa cohésion et à assumer ses missions? La question de l'avenir de l'Union, qui est désormais soulevée officiellement, a entraîné une abondance de déclarations, de résolutions et de plans, dont le contenu varie selon les doctrines, les conceptions et les intérêts des uns et des autres.

C'est autour de la question d'une constitution que le débat se concentre. Elle réactualise une vieille histoire et une vieille attente. Donner à l'Europe un texte

---

<sup>B</sup> Le Monde Diplomatique, janvier 1965.

<sup>C</sup> Article 3 B du Traité sur l'Union Européenne.



fondateur qui définisse l'essentiel de la construction. Seulement voilà: l'essentiel n'est pas compris de la même manière par les uns et par les autres. Jusqu'où aller? La «constitutionnalisation des traités» recouvre des visions plus fédéralistes ici, plus intergouvernementales là. C'est ce que montrent deux déclarations qui ont fait beaucoup de bruit: celles de l'Allemand Joschka Fischer – en mai 2000 - et du Français Jacques Chirac – en juin. Le premier en appelle à une fédération européenne qui repose sur un traité constitutionnel, notant ceci: «Le partage de la souveraineté entre la fédération et les Etats nationaux exige un traité constitutionnel, qui fixe ce qui doit être réglé au niveau européen et ce qui doit l'être au niveau des Etats nationaux.» Le second invite à la formation d'un «groupe pionnier» d'Etats doté d'un «mécanisme de coopération souple» dont l'inspiration est très éloignée du fédéralisme qui imprègne la vision du ministre Fischer, sauf l'idée d'une Constitution européenne qui est commune aux deux textes. En bref: des approches plutôt contradictoires qui ouvrent peu de perspectives de synthèse. Ce foisonnement de propositions donne plutôt l'impression «d'une cacophonie» – pour paraphraser le journal *El Pais* de Madrid – que d'une convergence de visions.<sup>D</sup>

A l'automne 2000, le Parlement européen, qui n'en est pas à son premier débat là-dessus, aborde à nouveau la question de la Constitution européenne. Le «rapport sur la constitutionnalisation des traités» observe: «L'existence d'une Constitution européenne présenterait le double avantage d'offrir aux citoyens européens un texte de référence et de procéder à l'indispensable simplification des normes qui régissent les institutions européennes.» Ce qui importe, c'est, entre autres choses, de «fixer clairement et fortement: les valeurs communes de l'UE, les droits fondamentaux des citoyens européens, le principe de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, la composition, le rôle et le fonctionnement des institutions de l'Union, la répartition des compétences».<sup>E</sup> En lieu et place des traités actuels trop compliqués, un «traité-cadre» unique, lisible et bref. Donc un projet de texte fondateur qui tend à donner à l'Union la cohérence institutionnelle qui lui manque.

Mais les résistances sont encore trop nombreuses pour que la «constitutionnalisation» ait des chances d'aboutir. Les Etats membres continuent de défendre avec acharnement leur rôle et leurs intérêts dans le cadre européen. Le système actuel, qui associe intégration et coopération, supranationalité et intergouvernementalisme continue d'arranger beaucoup de monde. Pourquoi alors aller plus loin? Ainsi, pour la ministre suédoise Anna Lindh, «la rédaction d'une constitution définitive pour l'UE n'est pas une proposition faisable»<sup>F</sup>. Et pour le Premier ministre britannique Tony Blair, le débat ne doit pas nécessairement déboucher sur un document unique qui ligote

---

<sup>D</sup> *El Pais*, 3 juin 2000.

<sup>E</sup> *Rapport sur la constitutionnalisation des Traités*. 12 octobre 2000.

<sup>F</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, 29 novembre 2000.

l'UE. C'est dire combien la bataille du renforcement et de la modernisation de l'UE est titanesque, au point qu'elle peut paraître utopique. Jacques Delors a raison de noter que «le mouvement de bascule entre supranationalité et intergouvernementalisme rythme la vie de l'Europe»<sup>G</sup>.

Les nationalismes ne sont pas morts derrière le paravent de l'Union. Valorisation de la nation, sacralisation de l'intérêt national, souverainisme reviennent au premier plan. *L'International Herald Tribune* titre en octobre 2000: «Les marchandages et le nationalisme entravent l'UE».<sup>H</sup> Toute régression institutionnelle n'est pas à exclure. Des voix remettent en cause le rôle de la Commission, la méthode communautaire - qui est faite d'une coopération entre la Commission, le Conseil et le Parlement - et la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Lors du Conseil européen de Feira, en juin 2000, le président Chirac a évoqué «une décommunautarisation» de l'Europe.

A Nice, en décembre 2000, la réussite n'est pas transcendante. Les avis sont presque unanimes: c'est le minimum nécessaire pour «préparer les institutions de l'Union européenne à fonctionner dans une Union élargie» - pour citer le préambule du Traité de Nice. Assouplissement des coopérations renforcées, plafonnement à terme des effectifs de la Commission, désignation du président de la Commission à la majorité qualifiée, repondération des voix au Conseil des ministres, extension - modeste - des votes à la majorité qualifiée au Conseil des ministres et de la procédure de codécision, voilà l'essentiel. Le plus petit commun dénominateur l'a emporté. Le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker observe devant la presse qu'il a «rarement autant eu l'impression que l'Europe reste une entreprise fragile».<sup>I</sup> Un document de travail du Parlement européen sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne commente: «La réforme des institutions, différée une première fois du fait de l'élargissement à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, s'est transformée en une décision inéluctable lorsque l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a été inscrit à l'ordre du jour de l'agenda européen. Les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont toutefois pas été capables de résoudre les questions institutionnelles et cette mission n'a pas été accomplie.»<sup>J</sup>

Comment alors corriger les défauts de la cuirasse ? A Nice, les Quinze sont tombés d'accord, dans leur Déclaration sur l'avenir de l'Union, de réunir d'ici 2004 une nouvelle conférence intergouvernementale précédée d'«un processus ouvert» de débat «associant toutes les parties intéressées». En mars 2001, le Parlement européen entame là-dessus la discussion. Pour tourner l'écueil, une

<sup>G</sup> Jacques Delors, *L'unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob 1994, p. 281.

<sup>H</sup> *International Herald Tribune*, 26 octobre 2000.

<sup>I</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, 11/12 décembre 2000

<sup>J</sup> *Commission des affaires constitutionnelles*, «Document de travail sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne», 27 février 2001, p. 5.

formule – contradictoire dans les termes – a fait son apparition: celle de fédération d'Etats-nations. Forcée par le Français Jacques Delors, elle représente un scénario institutionnel qui essaie de marier la réalité des nations et le maintien de l'acquis européen et de concilier la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. «Il n'est pas question de créer une nation européenne. Il s'agit de créer une union de pays souverains, qui décident ensemble de certains objectifs et les réalisent dans l'intérêt de tous.» L'exercice n'est pas commode logiquement. Mais politiquement, il obéit au climat ambiant fait de sentiments mélangés envers l'intégration européenne.

Des Etats comme la France, l'Espagne, l'Angleterre, la Suède, le Danemark barrant toute percée, le bond en avant attendu n'est pas acquis. En janvier 2001, le président de la Commission Romano Prodi relève devant le Conseil de l'Europe: «Le projet de Constitution européenne est un point à l'ordre du jour, mais il est fortement controversé dans certains pays de l'Union. C'est un long chemin qui y mènera. Une telle constitution exige une volonté commune qui, pour l'instant, fait encore défaut»<sup>K</sup>

A l'heure qu'il est, l'Union européenne est au milieu du gué. Elle est plus qu'une addition d'Etats membres, elle est moins qu'une fédération. Est-ce suffisant pour réaliser sans risque de dilution une plus grande Europe? Beaucoup en doutent. La réponse, essentiellement politique, réside dans une construction institutionnelle plus claire, plus rationnelle, plus efficace, plus imaginative. Faute de réponse constructive et cohérente qui assure l'avenir, c'est bien au-devant de mécomptes majeurs que court l'Union. Qu'on le veuille ou non, l'achèvement de la construction communautaire implique, implicitement ou explicitement, une redéfinition des rapports entre la souveraineté nationale et la souveraineté européenne.

Tomado de  
[http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete\\_europene.pdf](http://www.swissdebate.ch/Medias/publications/Souverainete_europene.pdf).

---

<sup>K</sup> Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, compte rendu, 25 janvier 2001.



## ANEXO 2

### **TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. TRATADO QUE CREA EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA**

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela,

PERSUADIDOS de que la integración económica latinoamericana y particularmente la consagrada en el Acuerdo de Cartagena constituyen un propósito común de desarrollo económico y social; y teniendo en cuenta la Declaración de los Presidentes de los Países Andinos formulada en Bogotá el 8 de agosto de 1978;

CONSCIENTES de que es indispensable garantizar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del Acuerdo de Cartagena, con el fin de que la integración alcance los efectos que de ella esperan los pueblos de los Países Miembros;

CONVENCIDOS de que algunas de las dificultades que se presentan en la ejecución del Acuerdo de Cartagena y de los actos que lo desarrollan obedecen, entre otras razones, a la complejidad de su ordenamiento jurídico;

SEGUROS de que la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se derivan deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los Gobiernos de los Países Miembros y de los otros órganos del Acuerdo de Cartagena, con capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente;

CONVIENEN, por medio de sus Representantes Plenipotenciarios debidamente autorizados, en celebrar, a tal efecto, el siguiente Tratado que crea el

### **TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA CAPÍTULO I DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ACUERDO DE CARTAGENA**

**Artículo 1.** - El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- b) El presente Tratado;

c) Las Decisiones de la Comisión; y

d) Las Resoluciones de la Junta.

**Artículo 2.** - Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión.

**Artículo 3.** - Las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro.

**Artículo 4.** - Las Resoluciones de la Junta entrarán en vigencia en la fecha y con las modalidades que establezca su Reglamento.

**Artículo 5.** - Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.

## **CAPÍTULO II DE LA CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL**

**Artículo 6.** - Créase el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena como órgano principal del mismo, con la organización y las competencias que se establecen en el presente Tratado.

El Tribunal tendrá su sede en la ciudad de Quito, Ecuador.

**Artículo 7.** - El Tribunal estará integrado por cinco magistrados, quienes deberán ser nacionales de origen de los Países Miembros, gozar de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de notoria competencia.

Los magistrados gozarán de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, no podrán desempeñar otras actividades profesionales, remuneradas o no, excepto las de naturaleza docente, y se abstendrán de cualquier actuación incompatible con el carácter de su cargo.

A solicitud del Tribunal y por unanimidad, la Comisión del Acuerdo de Cartagena podrá modificar el número de magistrados y crear el cargo de Abogado General, en el número y con las atribuciones que para el efecto se establezcan en el Estatuto a que se refiere el Artículo 14.

**Artículo 8.** - Los magistrados serán designados de ternas presentadas por cada País Miembro y por la unanimidad de los Plenipotenciarios acreditados para tal efecto. El Gobierno del país sede convocará a los Plenipotenciarios.

**Artículo 9.** - Los magistrados serán designados para un período de seis años, se renovarán parcialmente cada tres años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

**Artículo 10.** - Cada magistrado tendrá un primer y segundo suplentes que lo reemplazarán, en su orden, en los casos de falta definitiva o temporal, así como de impedimento recusación, de conformidad con lo que se establezca en el Estatuto del Tribunal.

Los suplentes deberán reunir iguales calidades que los principales. Serán designados en las mismas fecha y forma y por igual período al de aquellos.

**Artículo 11.** - Los magistrados podrán ser removidos a requerimiento del Gobierno de un País Miembro, únicamente cuando en el ejercicio de sus funciones hubieren incurrido en falta grave prevista en el Estatuto del Tribunal y de conformidad con el procedimiento en él establecido. Para tal efecto, los Gobiernos de los Países Miembros designarán Plenipotenciarios, quienes, previa convocatoria del Gobierno del país sede, resolverán el caso en reunión especial y por unanimidad.

**Artículo 12.** - Al término de su período, el magistrado continuará en el ejercicio de su cargo hasta la fecha en que tome posesión quien lo reemplace.

**Artículo 13.** - Los Países Miembros se obligan a otorgar al Tribunal todas las facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El Tribunal y sus magistrados gozarán en el territorio de los Países Miembros de las inmunidades reconocidas por los usos internacionales y, en particular, por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, en cuanto a la inviolabilidad de sus archivos y de su correspondencia oficial y en todo lo referente a las jurisdicciones civiles y penales, con las excepciones establecidas en el Artículo 31 de la mencionada Convención de Viena.

Los magistrados, el Secretario del Tribunal y los funcionarios a quienes éste designe con el carácter de internacionales gozarán en el territorio del País sede de las inmunidades y privilegios correspondientes a su categoría. Para estos efectos, los magistrados tendrán categoría equivalente a la de jefes de misión y los demás funcionarios la que se establezca de común acuerdo entre el Tribunal y el Gobierno del país sede.

**Artículo 14.** - La Comisión, a propuesta de la Junta y dentro de los tres meses siguientes a la vigencia del presente Tratado, aprobará el Estatuto que regirá tanto el funcionamiento del Tribunal como los procedimientos judiciales a que deberá sujetarse el ejercicio de las acciones previstas en este Tratado.

Las modificaciones a dicho Estatuto se adoptarán por la Comisión, a petición del Tribunal.

Las Decisiones de la Comisión en esta materia se aprobarán con el voto afirmativo de los dos tercios y siempre que no haya voto negativo.

Corresponderá al Tribunal dictar su Reglamento Interno.

**Artículo 15.** - El Tribunal nombrará su Secretario y el personal indispensable para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 16** - La Comisión aprobará anualmente el Presupuesto del Tribunal. Para este efecto, el Presidente del Tribunal enviará cada año, en fecha oportuna, el correspondiente proyecto de Presupuesto.

### **CAPÍTULO III DE LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL**

#### **Sección Primera**

##### **De la Acción de Nulidad**

**Artículo 17.** - Corresponde a Tribunal declarar la nulidad de las Decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta dictadas con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, incluso por desviación de poder, cuando sean impugnadas por algún país Miembro, la Comisión, la Junta o las personas naturales o jurídicas en las condiciones previstas en el Artículo 19 de este Tratado.

**Artículo 18.** - Los Países Miembros sólo podrán intentar la acción de nulidad en relación con aquellas Decisiones que no hubieren sido aprobadas con su voto afirmativo.

**Artículo 19.** - Las personas naturales o jurídicas podrán intentar la acción de nulidad contra las Decisiones de la Comisión o Resoluciones de la Junta que les sean aplicables y les causan perjuicio.

**Artículo 20.** - La acción de nulidad deberá ser intentada ante el Tribunal dentro del año siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la Decisión de la Comisión o de la Resolución de la Junta.

**Artículo 21.** -La iniciación de la acción de nulidad no afectará la eficacia o vigencia de la norma impugnada.

**Artículo 22.** - Cuando el Tribunal declare la nulidad total o parcial de la Decisión o de la Resolución impugnada, señalará los efectos de la sentencia en el tiempo.



El órgano del Acuerdo de Cartagena cuyo acto haya sido anulado deberá adoptar las disposiciones que se requieran para asegurar el cumplimiento efectivo de la sentencia.

## **Sección Segunda**

### **De la Acción de Incumplimiento**

**Artículo 23.** - Cuando la Junta considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, le formulará sus observaciones por escrito. El país Miembro deberá contestarlas dentro de un plazo compatible con la urgencia del caso, que no excederá de dos meses. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Junta emitirá un dictamen motivado.

Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro persistiere en la conducta que ha sido objeto de observaciones, la Junta deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal.

**Artículo 24.** - Cuando un país Miembro considere que otro país Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, podrá elevar su reclamo a la Junta con los antecedentes del caso, para que ésta emita dictamen motivado, previo el procedimiento indicado en el primer inciso del Artículo 23.

Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro requerido persistiere en la conducta objeto del reclamo, la Junta deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal. Si la Junta no intentare la acción dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su dictamen, el país reclamante podrá acudir directamente al Tribunal.

Si la Junta no emitiera su dictamen dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación del reclamo o el dictamen no fuere de incumplimiento, el país reclamante podrá acudir directamente al Tribunal.

**Artículo 25.** - Si la sentencia del Tribunal fuere de incumplimiento, el País Miembro cuya conducta ha sido objeto de reclamo, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia dentro de los tres meses siguientes a su notificación.

Si dicho País Miembro no cumple la obligación señalada en el párrafo precedente, el Tribunal, sumariamente y previa opinión de la Junta, determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro país Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso. El Tribunal, a través de la Junta, comunicará su determinación a los Países Miembros.

**Artículo 26.** - Las sentencias dictadas en acciones de incumplimiento son revisables por el mismo Tribunal, a petición de parte, fundada en algún hecho

que hubiere podido influir decisivamente en el resultado del proceso, siempre que el hecho hubiere sido desconocido en la fecha de la expedición de la sentencia por quien solicita la revisión.

La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los dos meses siguientes al día en que se descubra el hecho y, en todo caso, dentro del año siguiente a la fecha de la sentencia.

**Artículo 27.** - Las personas naturales o jurídicas tendrán derecho acudir ante los Tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el Artículo 5 del presente Tratado, en casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento.

### **Sección Tercera**

#### **De la Interpretación Prejudicial**

**Artículo 28.** - Corresponderá al Tribunal interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros.

**Artículo 29.** - Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en que deba aplicarse alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, podrán solicitar la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que se hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

Si la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará la interpretación del Tribunal, de oficio, en todo caso, a petición de parte si la considera procedente.

**Artículo 30.** - En su interpretación, el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcances de las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcances del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso.

**Artículo 31.** - El juez que conozca del proceso deberá adoptar la interpretación del Tribunal.

## **CAPÍTULO IV DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 32.** - Para su cumplimiento, las sentencias del Tribunal no requerirán homologación o exequátur en ninguno de los Países Miembros.

**Artículo 33.** - Los Países Miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento

jurídico del Acuerdo de Cartagena a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto de los contemplados en el presente Tratado.

Los Países Miembros convienen en hacer uso del procedimiento establecido en el Artículo 23 del Acuerdo de Cartagena sólo en las controversias que surjan entre alguno de ellos y otra Parte Contratante del Tratado de Montevideo que no sea miembro del Acuerdo.

**Artículo 34.** - La Junta editará la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena en la cual se publicarán las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta y las sentencias del Tribunal;

**Artículo 35.** - Cuando lo considere necesario, para el cumplimiento de sus funciones el Tribunal podrá dirigirse directamente a las autoridades de los Países Miembros.

## **CAPÍTULO V ADHESIÓN, VIGENCIA Y DENUNCIA**

**Artículo 36.** - El presente Tratado no podrá ser suscrito con reservas. Los Estados que adhieran al Acuerdo de Cartagena deberán adherir al presente Tratado.

**Artículo 37.** - Este Tratado entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscriben hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 38.** - El presente Tratado permanecerá en vigencia por todo el tiempo que esté en vigor el Acuerdo de Cartagena y no es denunciabile independientemente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Tratado.

Tanto este Tratado como el Acuerdo de Cartagena, tendrán vigencia de manera independiente de la vigencia del Tratado de Montevideo.

## **CAPÍTULO V DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.**- La acción de nulidad de que trata la Sección Primera del Capítulo III del presente Tratado podrá ser intentada contra las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta que hayan sido aprobadas con anterioridad a la fecha en que entre en vigencia el presente instrumento, dentro del año siguiente a la fecha en mención.

**Segunda.**- El Gobierno del país sede del Tribunal deberá convocar a los Plenipotenciarios de que trata el Artículo 8 para la primera designación de magistrados dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia del presente Tratado.

**Tercera.**- En la primera designación, dos de los magistrados serán nombrados por tres años y tres por seis, mediante sorteo que se hará inmediatamente después de la designación.

FE DE LO CUAL los Plenipotenciarios acreditados, habiendo depositado sus plenos poderes que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

Hecho en la ciudad de Cartagena a los veintiocho días del mes de mayo de mil novecientos setenta y nueve.

Por el Gobierno de Bolivia:  
GARY PRADO SALMÓN

Por el Gobierno de Colombia:  
DIEGO URIBE VARGAS

Por el Gobierno del Ecuador:  
JOSÉ AYALA LASSO

Por el Gobierno del Perú:  
CARLOS GARCÍA BEDOYA

Por el Gobierno de Venezuela:  
JOSE ALBERTO ZAMBRANO VELASCO

Tomado de <http://www.sice.oas.org/>

## **ANEXO 3**

### **PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO DE ASUNCION SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR PROTOCOLO DE OURO PRETO**

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados "Estados Partes";

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991;

Conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común.

Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del Mercosur;

Atentos a la dinámica implícita en todo el proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del Mercosur a las transformaciones ocurridas;

Reconociendo el destacado trabajo desarrollado por los órganos existentes durante el período de transición.

Acuerdan:

#### **Capítulo I**

#### **Estructura del MERCOSUR**

#### **Artículo 1**

La estructura institucional del Mercosur contará con los siguientes órganos:

- I - El Consejo del Mercado Común (CMC);
- II - El Grupo Mercado Común (GMC);
- III - La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM);
- IV - La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);
- V - El Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- VI - La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM);

Parágrafo único - Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

## **Artículo 2**

Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

### **Sección I**

#### **Del Consejo del Mercado Común**

## **Artículo 3**

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.

## **Artículo 4**

El Consejo del Mercado Común estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes de los Estados Partes.

## **Artículo 5**

La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses.

## **Artículo 6**

El Consejo del Mercado Común se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

## **Artículo 7**

Las reuniones del Consejo del Mercado Común serán coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar de ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial.

## **Artículo 8**

Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común:

I - Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;

II - Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;

- III - Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur;
- IV - Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV;
- V - Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;
- VI - Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas;
- VII - Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;
- VIII - Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;
- IX - Designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- X - Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria;
- XI - Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

#### **Artículo 9**

El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes.

### **Sección II**

#### **Del Grupo Mercado Común**

#### **Artículo 10**

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur.

#### **Artículo 11**

El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

#### **Artículo 12**

Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, el Grupo Mercado Común podrá convocar, cuando lo juzgue conveniente, a

representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del Mercosur.

### **Artículo 13**

El Grupo Mercado Común se reunirá de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuere necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno.

### **Artículo 14**

Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común:

I - Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;

II - Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;

III - Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;

IV - Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;

V - Crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;

VI - Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias;

VII - Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del Mercosur;

VIII - Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur;

IX - Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;

X - Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno;

XI - Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite.



- XII - Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- XIII - Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- XIV - Homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social;

### **Artículo 15**

El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes.

## **Sección III**

### **De la Comisión de Comercio del MERCOSUR**

#### **Artículo 16**

A la Comisión de Comercio del Mercosur, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

#### **Artículo 17**

La Comisión de Comercio del Mercosur estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

#### **Artículo 18**

La Comisión de Comercio del Mercosur se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados Partes.

#### **Artículo 19**

Son funciones y atribuciones de la Comisión de Comercio del Mercosur:

- I - Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra- Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- II- Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;
- III - Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;

IV - Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común;

V - Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes;

VI - Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas;

VII - Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur;

VIII - Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de items específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del Mercosur;

IX - Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos;

X - Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común;

XI - Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación.

### **Artículo 20**

La Comisión de Comercio del Mercosur se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes.

### **Artículo 21**

Además de las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del presente Protocolo, corresponderá a la Comisión de Comercio del Mercosur la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas -, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia.

Parágrafo primero - El examen de las referidas reclamaciones en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur no obstará la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del Protocolo de Brasilia para Solución de Controversias.

Parágrafo segundo - Las reclamaciones originadas en los casos establecidos en el presente artículo se tramitarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el Anexo de este Protocolo (\*).

#### **Sección IV**

### **De la Comisión Parlamentaria Conjunta**

#### **Artículo 22**

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur.

#### **Artículo 23**

La Comisión Parlamentaria Conjunta estará integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes.

#### **Artículo 24**

Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

#### **Artículo 25**

La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios.

#### **Artículo 26**

La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.

#### **Artículo 27**

La Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su Reglamento Interno.

---

\* No consideré de interés anexarlo.

## **Sección V**

### **Del Foro Consultivo Económico-Social**

#### **Artículo 28**

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

#### **Artículo 29**

El Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

#### **Artículo 30**

El Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación.

## **Sección VI**

### **De la Secretaría Administrativa del MERCOSUR**

#### **Artículo 31**

El Mercosur contará con una Secretaría Administrativa como órgano de apoyo operativo. La Secretaría Administrativa del Mercosur será responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur y tendrá sede permanente en la ciudad de Montevideo.

#### **Artículo 32**

La Secretaría Administrativa del Mercosur desempeñará las siguientes actividades:

- I - Servir como archivo oficial de la documentación del Mercosur;
- II - Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del Mercosur. En este contexto, le corresponderá:
  - i) Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas para los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional del Mercosur, conforme lo previsto en el artículo 39;
  - ii) Editar el Boletín Oficial del Mercosur.
- III - Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del Mercosur, cuando las mismas se celebren en su sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones

realizadas fuera de su sede permanente, la Secretaría Administrativa del Mercosur proporcionará apoyo al Estado en el que se realice la reunión.

IV - Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo;

V - Registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991;

VI - Desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur;

VII - Elaborar su proyecto de presupuesto y, una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común, practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución;

VIII - Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común, así como un informe sobre sus actividades;

### **Artículo 33**

La Secretaría Administrativa del Mercosur estará a cargo de un Director, quien tendrá la nacionalidad de uno de los Estados Partes. Será electo por el Grupo Mercado Común, de forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes y será designado por el Consejo del Mercado Común. Tendrá mandato de dos años, estando prohibida la reelección.

## **Capítulo II**

### **Personalidad Jurídica**

#### **Artículo 34**

El Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional.

#### **Artículo 35**

El Mercosur podrá, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias.

#### **Artículo 36**

El Mercosur celebrará acuerdos de sede.

### **Capítulo III**

#### **Sistema de Toma de Decisiones**

##### **Artículo 37**

- Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

### **Capítulo IV**

#### **Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR**

##### **Artículo 38**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en artículo 2 de este Protocolo.

Parágrafo Único - Los Estados Partes informarán a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas para este fin.

##### **Artículo 39**

Serán publicados en el Boletín Oficial del Mercosur, íntegramente, en idioma español y portugués, el tenor de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur y de los Laudos Arbitrales de solución de controversias, así como cualquier acto al cual el Consejo del Mercado Común o el Grupo Mercado Común entiendan necesario atribuirle publicidad oficial.

##### **Artículo 40**

Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

## **Capítulo V**

### **Fuentes Jurídicas del MERCOSUR**

#### **Artículo 41**

Las fuentes jurídicas del Mercosur son:

I - El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;

II - Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;

III - Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción

#### **Artículo 42**

Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

## **Capítulo VI**

### **Sistema de Solución de Controversias**

#### **Artículo 43**

Las controversias que surgieran entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991.

Parágrafo Unico - Quedan también incorporadas a los Arts. 19 y 25 del Protocolo de Brasilia las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur.

#### **Artículo 44**

Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur con miras a la adopción del sistema permanente a que se refieren el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, y el artículo 34 del Protocolo de Brasilia.

## **Capítulo VII**

### **Presupuesto**

#### **Artículo 45**

La Secretaría Administrativa del Mercosur contará con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y aquellos que disponga el Grupo Mercado Común. Tal presupuesto será financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Estados Partes.

## **Capítulo VIII**

### **Idiomas**

#### **Artículo 46**

Los idiomas oficiales del Mercosur son el español y el portugués. La versión oficial de los documentos de trabajo será la del idioma del país sede de cada reunión.

## **Capítulo IX**

### **Revisión**

#### **Artículo 47**

Los Estados Partes convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

## **Capítulo X**

### **Vigencia**

#### **Artículo 48**

El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, tendrá duración indefinida y entrará en vigor 30 días después de la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación. El presente Protocolo y sus instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Paraguay.

#### **Artículo 49**

El Gobierno de la República del Paraguay notificará a los Gobiernos de los demás Estados Partes la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación y de la entrada en vigor del presente Protocolo.

#### **Artículo 50**

En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción. La adhesión o



denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.

### **Capítulo XI**

#### **Disposición Transitoria**

##### **Artículo 51**

La estructura institucional prevista en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, así como los órganos por ella creados, se mantendrán hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Protocolo.

### **Capítulo XII**

#### **Disposiciones Generales**

##### **Artículo 52**

El presente Protocolo se denominará "Protocolo Ouro Preto".

##### **Artículo 53**

Quedan derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición.

Hecho en la ciudad de Ouro Preto, República Federativa del Brasil, a los diecisiete días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

El Gobierno del Paraguay enviará copia autenticada del presente Protocolo a los Gobiernos de los demás Estados Partes.

#### **POR LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Carlos Saúl Menem

Guido Di Tella

#### **POR LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL**

Itamar Franco

Celso L. N. Amorin

#### **POR LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

Juan Carlso Wasmosy

Luis María Ramírez Boettner

#### **POR LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

Luis Alberto Lacalle Herrera

Sergio Abreu



## ANEXO 4

### **REUNIÓN EXTRAORDINARIA, MANAGUA, NICARAGUA, 2 DE SEPTIEMBRE DE 1997 DECLARACIÓN DE NICARAGUA**

Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural. Esta realidad es el punto de partida hacia la Unión Centroamericana que estamos decididos a alcanzar.

Nuestro Istmo constituye una unidad geográfica y ecológica indivisible, cuyos pueblos y naciones representan una extraordinaria diversidad cultural y étnica, con una lengua e historia común. Compartimos en el Istmo un patrimonio colectivo cuyo aprovechamiento, en el siglo venidero, estará condicionado por desafíos extraordinarios que solo podrán ser exitosamente enfrentados de manera conjunta, en un espíritu de confraternidad y solidaridad.

Aspiramos a una Patria Grande, democrática y equitativa, próspera y tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente.

El advenimiento de una Centroamérica en paz como fruto del espíritu y los acuerdos de Esquipulas, marcó el inicio de una era sin precedentes para nuestra región. Después de una década de conflictos y autoritarismo, por primera vez en su historia disfruta el Istmo de una completa paz interior y gobiernos democráticos en todos los países.

Esta auspiciosa coyuntura ha permitido un avance extraordinario de nuestra acción integracionista. Durante los últimos tres años, promulgamos la Alianza para Desarrollo Sostenible, establecimos un innovador proyecto para aumentar la competitividad regional por medio de un esfuerzo conjunto de los gobiernos, los académicos y los sectores productivos, e iniciamos, en un espíritu renovador y autocrítico, la reforma, modernización y fortalecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana.

La Unión Centroamericana, imaginada por nuestros próceres y anhelada por los pueblos del Istmo desde antes de la independencia, es indispensable para erradicar la pobreza y lograr el mejoramiento significativo de las condiciones de vida, el nivel cultural y educativo de nuestros pueblos, así como para fortalecer la capacidad de respuestas de Centroamérica ante el mundo.

La Unión Centroamericana también permitirá que todos los sectores sociales de Centroamérica aprovechen al máximo la estratégica ubicación geográfica del área, su potencial económico, su vasta riqueza ecológica, y su vigoroso y abundante recurso humano en el nuevo orden internacional y ante los desafíos del próximo milenio.

Estamos convencidos de que la Unión Centroamericana debe concretarse a fin de lograr resultados más tangibles y beneficiosos para la población. Ello implica profundizar aún más compromisos adoptados en el marco de la integración, en particular aquellos que permitirán a la región vincularse con ventaja a los procesos de globalización. Significa también ratificar nuestra decisión de garantizar el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas, en especial de los regímenes de prestaciones sociales, de los sistemas de administración de justicia, de educación y salud pública, así como de los mecanismos de salvaguarda electoral. Implica, asimismo, el escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la consolidación del nuevo modelo de Seguridad Democrática que conlleva la supremacía del poder civil y la proscripción del uso de la fuerza para dirimir los conflictos que pudieran surgir en la Patria Centroamericana. Al anunciar nuestra decisión de alcanzar la Unión Centroamericana, lo hacemos convencidos de que en ella deben participar amplios sectores de nuestros pueblos, cuya opinión será consultada y tomada en cuenta con el fin de propiciar el desarrollo de una cultura integracionista sólidamente enraizada en la sociedad civil de la región.

Un primer paso hacia la conformación de la Unión Centroamericana, es la reforma del Sistema de la Integración Centroamericana, cuyos lineamientos adoptamos en nuestra XIX reunión en la ciudad de Panamá. El esfuerzo reformador contribuye a la construcción de instituciones regionales de mayor fortaleza y racionalidad que expresan nuestros deseos de avanzar en la unión de los pueblos centroamericanos.

Convencidos de que la integración es el medio más adecuado para alcanzar el Desarrollo Sostenible, afirmamos que la Unión es la causa de Centroamérica y reiteramos nuestro profundo e ineludible compromiso con la construcción de un Istmo que sea Patria de todos en un marco de plena democracia.

Conscientes de que este esfuerzo requiere de un inequívoco compromiso con el ideal centroamericanista, acordamos iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana, como expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991.

Con ese fin, anunciamos nuestra decisión de designar un grupo de alto nivel que prepare las bases y condiciones para constituir la Unión Centroamericana. El instrumento jurídico constitutivo establecerá sus etapas y plazos.

Hacemos un llamado a todos los sectores de Centroamérica para que apoyen activamente este proceso y se sumen sin reservas a la construcción de una Casa Común en donde encuentren cabida todos los centroamericanos.

Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Primer Ministro de Belice y el Vicepresidente de la República Dominicana agradecieron al pueblo y gobierno de Nicaragua su tradicional hospitalidad que

contribuyó a crear un ambiente propicio para la adopción de esta histórica Declaración.

Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1997

José María Figueres Olsen  
Presidente de la República de Costa Rica

Armando Calderón Sol  
Presidente de la República de El Salvador

Alvaro Arzú Irigoyen  
Presidente de la República de Guatemala

Carlos Roberto Reyna Idiaquez  
Presidente de la República de Honduras

Arnoldo Alemán Lacayo  
Presidente de la República de Nicaragua

Observadores:

Ernesto Pérez Balladares  
Presidente de la República de Panamá

Manuel Esquivel  
Primer Ministro de Belice

Jaime David Fernández Mirabal  
Vice-Presidente de la República Dominicana

Tomado de <http://www.sgsica.org/>