



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Explorando el federalismo: consideraciones
sobre el Mercosur.**

Nº 330 María de las Mercedes Carluccio

Tutor: Ricardo López Göttig

Departamento de Investigaciones
Diciembre 2010

Índice

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	5
CAPÍTULO 1. El método.....	6
CAPÍTULO 2. Definiciones preliminares.....	7
CAPÍTULO 3. Marco teórico	
3.1 Aspectos filosóficos del federalismo.....	8
3.2 Aspecto estructural del federalismo.....	11
3.3 Operacionalización del modelo.....	14
3.4 En busca de la fuente del modelo.....	15
CAPÍTULO 4. Unión Europea	
4.1 Análisis histórico del proceso de formación de la UE.....	19
4.2 Diseño institucional europeo.....	20
4.3 La Unión Europea como modelo federalista.....	22
CAPÍTULO 5. Mercosur	
5.1 Historia.....	24
5.2 Marco institucional del Mercosur.....	25
5.3 Análisis político.....	27
CAPÍTULO 6. ¿Hacia un modelo federalista?.....	29
Conclusiones.....	32
Bibliografía.....	33
Anexo.....	34

Agradecimientos

A Ricardo, por ser guía de esta tesina; por la confianza, perseverancia y paciencia inagotable.

A mis padres, Roberto y Lidia, por creer en mí, por apoyarme, por acompañarme y por apuntalarme en cada momento. Por estar conmigo siempre, invariablemente. Por haberme enseñado el valor de la perseverancia y todo lo que soy.

A mis hermanos, compañeros incansables de este camino. A Winy, hermana del alma. A Isabel y a Isabel, las dos siempre conmigo.

A mis amigos, a todos y a cada uno.

Y a todas las demás personas que de una u otra manera colaboraron, aconsejaron, ayudaron y me escucharon sin cesar cada vez que lo necesité.

Todos ustedes, por todo esto, son coautores de esta tesina, y por eso les agradezco eternamente.

Introducción

Nos encontramos inmersos en un mundo globalizado, complejo por la cantidad de tipos de relaciones que se entrecruzan indefectiblemente, por la velocidad de los acontecimientos, por los desafíos de alcance mundial que afectan las condiciones de vida de todos, por los cambios sociales, políticos y de toda índole que acarrear los procesos económicos. Como señala Fernando Iglesias: “Vivimos en un mundo fascinante pero atemorizador, en el que el ritmo de los cambios que afectan directa e inmediatamente nuestras vidas se acelera progresivamente en tanto los procesos económicos y sociales de los que participamos pierden paulatinamente conexión con el territorio.”¹

Lógicamente este contexto genera consecuencias inevitables para toda la humanidad, que los Estados nacionales intentan absorber. Pero ocurre que los Estados no son los únicos actores internacionales que juegan un rol en este escenario. Cohabitan el espacio global con la sociedad civil, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones internacionales de carácter global y regional.

Estas instituciones están experimentando en nuestros días un auge inusual en el contexto de la crisis financiera mundial. En sus diferentes planos, encontramos noticias que se refieren a las actividades llevadas a cabo por diversos bloques de distinta índole y a distintos niveles: político, económico, social.

Estos procesos nos interesan particularmente porque la misma lógica global genera que los acontecimientos ocurridos en un punto del planeta, repercutan en otro territorialmente distante. Así, los cambios en la política económica china, afectan a los bolsillos de los argentinos; la decisión de la Unión Europea de limitar sus importaciones resiente el mercado asiático, y esto, a su vez, genera una disminución en las exportaciones argentinas; y de allí en adelante. “La crisis que nació siendo financiera ha golpeado al mundo real, a través del comercio internacional. (...) No hay nada ‘económico’ en el horizonte que muestre un cambio de expectativas y que pueda evitar la recesión mundial que se viene, así como el menor crecimiento del flujo de mercancías que se compran y se venden diariamente.”²

Evidentemente, los Estados no se encuentran “a salvo” por estar en uno u otro punto del planeta, porque las fronteras entre ellos –aunque no las territoriales– están desdibujadas.

Sin pretender entrar en un debate sobre la globalización ni sobre la crisis financiera mundial y sus consecuencias, es preciso señalar este contexto para entender la realidad en la que se enmarca esta investigación.

Es visible la disonancia entre los Estados nacionales y los nuevos retos, que tal vez estén buscando soluciones globales para problemas globales.

Siguiendo este pensamiento es que la presente toma para su investigación la teoría de integración federalista, distinta de aquellas relacionadas con integración (económica) internacional, que enfocan su análisis en el aspecto económico de las relaciones entre Estados, para centrar su atención en la construcción institucional. Se trata de una doctrina social de carácter global que implica una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc.³

Históricamente, “...las determinaciones positivas de la teoría del federalismo se han ido aclarando a través de la experiencia de la negación de la división del género humano en estados soberanos. Y ya que esa división se ha manifestado de un modo más agudo en la Europa de las naciones, el federalismo se ha precisado como la negación del estado nacional.”⁴

Según Bobbio, los primeros rasgos del elemento cosmopolita del ideal federalista se encuentran en

1. IGLESIAS Fernando, *Globalizar la democracia. Por un Parlamento Mundial*, ed. Manantial, Buenos Aires, 2006, p. 11.

2. SCARPETTA Gustavo, *Decisiones domésticas pero con impacto global*, en Diario La Nación, suplemento Comercio Exterior, Buenos Aires, 17 de febrero de 2009.

3. BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, ed. Siglo XXI, Tomo 1, México, 2005, p. 627.

4. *Ibidem*.

la obra de Immanuel Kant, y se repiten en el seno de las corrientes liberal, democrática y socialista, con la convicción de que, para evitar la degeneración de sus valores, no debían limitarse a un solo estado. Así, los límites teóricos del Estado nacional se convirtieron en límites prácticos al provenir de la incompatibilidad entre esta ideología política y el equilibrio internacional.⁵

Pierre-Joseph Proudhon, filósofo francés, al analizar los procesos nacionalistas, observaba que la fusión entre Estado y nación acentuaría las divisiones internacionales. “La división política transforma los pueblos en grupos armados y hostiles y vuelve precaria, y a la larga imposible, su coexistencia pacífica. La distribución desigual del poder político entre los estados determina relaciones hegemónicas e imperialistas de los estados más fuertes sobre los más débiles.”⁶

Así, “...el federalismo, o sea, categoría del gobierno democrático supranacional, instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado, puede empezar a convertirse tendencialmente en una alternativa teórica y práctica que puede funcionar históricamente, porque el fracaso de la Internacional socialista y el estallido de la primer guerra mundial ponen de manifiesto los primeros efectos catastróficos de la crisis histórica del estado nacional.”⁷

1. El método

El presente trabajo exploratorio está cruzado transversalmente por el método comparativo. Como afirma Jordi Caïs, “el método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica inductiva. Consiste en variar las circunstancias de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental (...). El método comparativo es un *método* en el sentido real de la palabra: un proceso de análisis basado en una lógica.”⁸ Tiene tres características básicas: está fundado en la lógica y no en estadísticas; al ser de carácter inductivo, no se basa en una metodología única sino que explora las técnicas de investigación existentes tales como la interpretación y explicación para poder cumplir los objetivos de las ciencias sociales comparativas; por lo tanto, es amplio, no una técnica estricta. Por último, no es un método de medición, sino que intenta descubrir relaciones empíricas entre variables.⁹ Se trata de la comparación sistemática y explícita de fenómenos políticos. Esta definición admite la comparación entre diferentes Estados y entre distintos sistemas o períodos históricos dentro del mismo Estado.¹⁰ Sin embargo, los autores detectan un cambio en este método desde los años cincuenta hasta ahora, que tiene que ver con el auge de su elección a la hora de hacer investigaciones en el área de las ciencias sociales, y particularmente, en el campo de la ciencia política.

Dentro de su evolución es preciso señalar la necesaria adaptación del método comparado a los desafíos que plantea la globalización: ésta tiene una dimensión política que se relaciona con la creciente importancia de las organizaciones políticas internacionales, tales como las que se estudian en esta tesina.

Marsh y Stoker explican que, “al ser casi imposible utilizar un diseño experimental estrechamente controlado para estudiar la relación que existe entre los fenómenos políticos, a menudo una estructura comparativa es la mejor alternativa.”¹¹

Dentro de las variantes del método comparativo, en esta tesina se utiliza la restricción del análisis a las variables clave. Se trata de descartar aquellas variables que no aporten datos al foco de análisis que inspira la investigación.

En nuestro caso, la comparación se establece entre dos instituciones regionales: la Unión Europea y el MERCOSUR, tomando para ella la teoría federalista a partir de distintos aspectos: el filosófico, en el que el análisis gira en torno de la idea de *paz perpetua* de Immanuel Kant, describiendo la tesis plasmada en su obra *Hacia la paz perpetua. Un proyecto filosófico*; el aspecto estructural, basado en las ideas que Alexander Hamilton, John Jay y James Madison plasmaron en *The Federalist*, en donde debaten acerca de cómo y cuáles deben ser las instituciones que deberían existir en un Estado federal; el aspecto operativo, en donde explico por qué es importante y cómo es posible aplicar tal modelo en la actualidad; y por último los antecedentes históricos que dieron forma a la teoría federalista tal y como la utilizo en el trabajo, repasando principalmente a los teóricos federalistas Altiero Spinelli y Lucio Levi.

De lo anterior se desprenden los objetivos perseguidos:

5. Ídem, p. 628.

6. Ídem, p. 629.

7. Íbidem.

8. CAÏS Jordi, *Cuadernos metodológicos. Metodología del análisis comparativo*, ed. Prometeo, Barcelona, 1997, p. 24.

9. Íbidem, pp. 24 a 25.

10. MARSH David, STOKER Gerry, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, ed. Alianza, Madrid, 1995, p. 181.

11. Íbidem, p. 194.

El objetivo general de esta tesina es comparar el bloque de integración regional Mercosur (Mercado Común del Sur) con la UE (Unión Europea) a partir de la teoría federalista de integración que llama a crear instituciones supranacionales que conformen, así, un *sistema tripartito*: un gobierno federal supranacional, los Estados nacionales que abarque y los dos anteriores como un todo.

Los objetivos específicos son: analizar históricamente el surgimiento de la UE, así como el contexto de surgimiento del Mercosur; explicar institucionalmente ambas estructuras, con el fin de entender cuál es la lógica que las ha llevado hasta donde están, (para lo cual se hará un análisis de sus contextos políticos); investigar las características que muestran que la UE es –para la teoría de integración federalista– el modelo más logrado; analizar si se está trazando en el Mercosur un camino *federalista*, llegando a ser institucionalmente lo que es hoy la UE en términos de integración federal, a partir del establecimiento de un paralelismo entre la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y lo que es hoy el Mercosur.

La Unión Europea, entonces, es tomada como la institución que más se acerca al modelo que propone la teoría federalista, el caso más logrado de federalismo regional. Se explorará así, el proceso de formación de la Unión desde sus comienzos hasta nuestros días, focalizándonos en el desarrollo institucional y político, y teniendo en cuenta cada momento histórico en el que dicho proceso ocurrió. Como segundo paso se describirá la actual situación institucional de la Unión Europea, información que posteriormente servirá para comparar con nuestro caso. A esto le seguirá el análisis pertinente para respaldar la tesis de que este proceso de integración federalista es el más acabado hasta nuestros días.

El caso específico que se investiga es el del MERCOSUR, describiendo su actual estado mediante un análisis institucional y explorando la factibilidad teórica de que se aplique tal modelo en esta institución regional. Para poder hacerlo, se seguirá una secuencia similar a la utilizada para explorar el modelo elegido. Primero, se analizará históricamente el proceso de formación del MERCOSUR, así como las características políticas que fue tomando, a la vez que se describirá el marco institucional que lo contiene; posteriormente, se analizará políticamente su situación actual.

En el apartado que le sigue, se hará la comparación entre ambas instituciones regionales para llegar al meollo de esta tesina: explorar la factibilidad de que un proceso de federalismo regional –en el sentido dado por las teorías utilizadas– pueda ocurrir en el MERCOSUR.

Es imprescindible mencionar que en esta tesina se utiliza básicamente la teoría federalista. Así como esta afirmación resultará evidente desde el comienzo, también lo será el hecho de que quedan por fuera otras teorías que tratan la misma problemática (por ejemplo, las tradicionales teorías de integración internacional). La explicación para dicha exclusión es que, aunque en la presente tesina se utilice por momentos algunas características de tales teorías, no se basa en ellas debido a que elige para sí otro enfoque, uno teórico-político, para alejarse de uno teórico-económico. Es por eso que el trabajo tomará de aquéllas los aspectos que nutran (y de esa forma, completen) la teoría marco que fue elegida para tal fin, pero las dejarán por fuera a la hora de hacer el análisis más profundo.

2. Definiciones preliminares

Federalismo

Pensando en el federalismo mundial, es necesario precisar de qué se está hablando cuando se habla de él. Para empezar, me parece útil retomar las palabras de Norberto Bobbio en su segunda acepción para *federalismo*, en donde se refiere al concepto como “un panorama global de la sociedad. (...) entendido como una doctrina social de carácter global como el liberalismo o el socialismo, que no se reduce, en consecuencia, al aspecto institucional sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc.”¹²

Bobbio atribuye a la experiencia de la negación de la división del género humano en estados soberanos, la evolución de la teoría federalista, desde un punto de vista histórico, centrado en Europa como la negación del estado nacional, dada la aguda forma en que esa división se manifestó en la Europa de las naciones; y lo define como “...la teoría del gobierno democrático supranacional, instrumento que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado...”¹³.

Retomando la definición que Raúl Arlotti nos presenta para este concepto, federalismo es “...un modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental.”¹⁴

12. BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, op. cit., p. 627.

13. Ídem, p. 629.

14. ARLOTTI Raúl, *Vocabulario técnico y científico de la Política*, ed. Dunken, Buenos Aires, 2003, p. 181.

En una definición restringida de *federalismo*, Arlotti propone la inclusión de los siguientes elementos: "1. Dos órdenes de gobierno. 2. Una forma de distribución de las autoridades ejecutivas y legislativas y los dos órdenes de gobierno. 3. Una Constitución escrita, que defina los dos órdenes y sus incumbencias. 4. Un árbitro (...) que regule las disputas entre los poderes constitucionales y los dos órdenes de gobierno. 5. Procesos específicos e institucionales que faciliten la interacción intergubernamental y política. 6. Instituciones centrales que faciliten la interacción intergubernamental y política."¹⁵

Teoría del estado federal

"La teoría tradicional del Estado concibe al estado federal como una forma específica de unión de estados, especialmente como una asociación de varios estados miembro, en un Estado de estados. De acuerdo con este criterio, en el estado federal coexisten dos tipos de estados, a saber, los estados miembros y el estado superior, formado de la unión de aquellos. La diferencia esencial entre un estado federal y las formas descentralizadas del Estado, mediante el establecimiento de instituciones que se autoadministran con relativa independencia, radica en el carácter del Estado, tanto del estado superior, como de los estados miembro. Ambos tipos de estados son considerados en cierto modo con igualdad de derechos (paritarios), e independientes entre sí; para lo cual, no obstante, se ofrecen distintos argumentos: en parte se maneja el criterio de que la soberanía (o al menos la autoridad del Estado) está dividida entre el estado superior (la confederación) y los demás estados, de modo que se trata de dos formaciones soberanas del Estado (cada una con carácter parcial); otro criterio parte de que a los estados miembros no les corresponde soberanía alguna, lo cual no cambia nada, ya que la soberanía no constituye una cualidad inherente al Estado. Finalmente, una tercera opinión plantea el surgimiento del Estado durante el transcurso de la historia: un estado federal (con estados miembros soberanos) se acepta únicamente si se constituye por la libre y voluntaria asociación de varias formaciones independientes en un todo."¹⁶

3. Marco teórico

3.1 Aspectos filosóficos del federalismo

En busca de la *Paz Perpetua*

Esta tesina se inspira en la idea de *paz perpetua* de Immanuel Kant¹⁷, escrita en 1795, en donde se plantea la conformación de una federación mundial para eliminar la guerra y garantizar la paz perpetua como fuente de limitación de los estados desde el derecho y desde la política. Los estados co-federados, explica Kant, deberían regirse por una constitución republicana que garantice la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, y al mismo tiempo limite la libertad de cada uno haciendo posible la coexistencia pacífica de las personas de acuerdo con una *ley universalmente válida*, al mismo tiempo que les permitiría obedecer sólo las leyes que han contribuido a elaborar.

Ahora bien, este régimen político sólo podrá alcanzarse mediante la creación de una relación externa de los estados regidos por las leyes. Parte del presupuesto de que las relaciones internacionales pertenecen todavía a la esfera prejurídica del estado de naturaleza (la paz no es una situación que exista en tal estado), y ve en el derecho internacional el instrumento eficaz para eliminar la guerra, actuando como elemento coercitivo por encima de los Estados.

Kant explica que, en un sistema internacional anárquico, "los recursos materiales en ideales de la sociedad se orientan en gran parte hacia los preparativos militares y los individuos se insertan en estructuras políticas autoritarias, las más eficaces para garantizar la independencia del estado en la palestra política internacional".¹⁸ A partir de esto se deriva que las exigencias de seguridad y de potencia del estado tienden a prevalecer sobre las libertades de los individuos, convirtiendo a los hombres en instrumentos de la política del estado. Cada estado, en efecto, fundamenta su propia autonomía en el ejército y en el poder de obligar a matar y a morir por la patria, sentimiento construido en el proceso de conformación de los estados nacionales, con la consecuencia de subordinar la lealtad a la humanidad por la lealtad a la patria. Es por esto que Kant califica a la guerra como "el obstáculo más grande de la naturaleza, el eterno enemigo del progreso"¹⁹.

Como se verá, Kant no funda su tesis en la negación del Estado nacional, sino en la negación de la guerra y de la anarquía internacional, factores que, según él, le coartan al hombre su libre desarrollo.

15. Ídem, p. 182.

16. THIENEL Rudolf, *El concepto de Estado Federal en la Teoría pura del derecho*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, n° 244, México, 2005, p. 271.

17. Filósofo alemán, 1724-1804.

18. Op. cit, BOBBIO Norberto, p. 632.

19. Ibídem.

Su planteo no es una propuesta a los gobiernos, sino que intenta ser una expresión de la exigencia de unificar a los pueblos que habían entrado en el escenario de la historia junto con la revolución francesa. La herramienta: el federalismo.

A continuación se enumeran y describen los postulados teóricos que el filósofo propone para lograr tal fin.

Primera sección:

*Que contiene los artículos preliminares para la paz perpetua entre los Estados*²⁰

1. Ningún tratado de paz hecho con la reserva secreta de algo que pueda ser objeto de una guerra futura debe valer como tal. 2. Ningún Estado independiente puede ser adquirido por otro Estado a través de la herencia, trueque, compra o donación. 3. Los ejércitos permanentes deben desaparecer completamente. 4. No puede contraerse deuda pública alguna en relación a los asuntos exteriores del Estado. 5. Ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y el gobierno de otro Estado. 6. Ningún Estado en guerra con otro puede permitirse hostilidades que hagan imposible la confianza recíproca para una paz futura, cuales son el empleo de *asesinos* a sueldo, de *envenenadores*, el quebrantamiento de la *capitulación*, la *incitación a la traición* en el Estado contra el que se hace la guerra, etcétera.²¹

Segunda sección:

Que contiene los artículos definitivos para la paz perpetua entre los Estados

“La condición de paz entre los hombres que viven unos junto a otros no es una condición natural. Esta última es más bien un estado de guerra, es decir, uno de amenaza constante, cuando no de hostilidades declaradas. Por consiguiente, el estado de paz debe ser *instaurado*, pues la ausencia de hostilidades no es todavía garantía de paz, y a menos que esta (garantía) le sea dada a un vecino por el otro (algo que sólo puede ocurrir en un estado de *legalidad*), aquél puede tratar a quien se la ha pedido como a un enemigo.”²²

Esta condición de paz está dada por un estado *civil legal*, estado que le confiere a los hombres y pueblos la seguridad requerida (en virtud de la autoridad que tiene poder sobre ambos) para no proceder de forma hostil uno contra otro, a menos que haya sido dañado por esa persona. De esto se desprende, por lo tanto, que todos los hombres que pueden ejercer influencia recíproca deben formar parte de alguna constitución civil, a la que define de la siguiente manera: Toda constitución jurídica, por lo que respecta a las personas que viven bajo ella, es aquella basada en el derecho civil político de los hombres en un pueblo, en el derecho de gentes de los Estados en sus relaciones mutuas, en el derecho cosmopolita, cuando se considera a hombres y Estados en sus relaciones externas como ciudadanos de un Estado universal de la humanidad.²³

En su *Primer artículo definitivo para la paz perpetua*, Kant plantea que la constitución civil de cada Estado debe ser republicana, en primera instancia, según los principios de la *libertad* de sus miembros (en cuanto hombres); en segunda instancia, según los fundamentos de la *dependencia* de todos respecto de una única legislación común (en cuanto súbditos); y en tercera instancia, según la ley de la *igualdad* de todos (en cuanto ciudadanos) es la *republicana* la única que procede de la idea del contrato originario.

Ahora bien, ¿puede esta constitución civil ser la única capaz de conducir hacia la paz perpetua? La constitución republicana apunta directamente hacia allí, dado que, para resolver ir hacia una guerra, es necesario el consentimiento de los ciudadanos, que son quienes sufren en primera persona los males que una guerra implica. Por eso, al ser presupuesto indispensable para una constitución republicana el consentimiento de los ciudadanos, éstos pensarán cuidadosamente si están dispuestos a pagar los costos de una guerra. En este punto se plantea la diferencia entre súbdito y ciudadano: en una constitución en la que el súbdito no es ciudadano, formar parte de una guerra resulta extremadamente fácil, ya que quien gobierna no es un ciudadano afectado directamente por los males que implicaría aceptarla.²⁴

Siguiendo con su descripción conceptual, Kant explica que el Estado puede ser, según el modo de gobernar al pueblo (la forma del régimen), republicana o despótica. El republicanismo responde al principio político de la separación del poder ejecutivo del legislativo, mientras que el despotismo es el principio político de la ejecución arbitraria por parte del Estado de leyes que él mismo ha dictado, esto es, las leyes son dictadas por la voluntad pública manipulada por el gobernante. Según la cantidad de personas que desempeñen el poder supremo del Estado, encontramos tres *formas de dominación*: autocracia, cuando uno sólo posee el poder de dominación, la aristocracia, varios unidos entre sí, o la democracia, todos los que forman parte de la sociedad civil en conjunto. Entre estas tres formas la democracia es un despotismo,

20. En esta sección Kant desarrolla los puntos que él cree necesarios para sentar las bases para la *paz perpetua*.

21. KANT Immanuel, *Hacia la paz perpetua*, ed. Prometeo, Buenos Aires, 2007, pp. 40 a 46.

22. Ídem, p. 49.

23. Ídem.

24. Ídem, pp. 50 a 53.

porque da lugar a un poder ejecutivo en el que todos deciden sobre uno y, llegado el caso, en contra de uno; por tanto, decide un todo que en realidad no son todos, lo cual constituye una contradicción de la voluntad general consigo misma y con la libertad.²⁵

Según su *Segundo Artículo definitivo para la paz perpetua*, “El derecho de gentes debe fundarse sobre un federalismo de Estados libres”²⁶, esto implica una federación especial –*federación de paz*–, que buscaría poner fin a todas las guerras para siempre (no sólo a una guerra, como prevé la idea de *pacto de paz*). A esta condición se arriba mediante el establecimiento de un contrato entre los pueblos, que no pretende atribuirse ningún poder político; su cometido es salvaguardar la libertad de cada Estado federado, sin la contraparte de someterse a leyes públicas ni a su coacción. Cada pueblo constituido en república, implicaría para otros Estados, un centro de unión federativa, motivándolos a asociarse con ella a fin de asegurar su condición de *hombres libres*, de acuerdo con el derecho de gentes. “Para los Estados en relaciones recíprocas no puede haber, según la razón, ninguna otra manera de salir de la condición sin ley, que consiste únicamente en la guerra, que renunciar, como los hombres individuales, a su libertad salvaje (sin ley), acomodarse a un derecho público coactivo y formar, así, un *Estado de pueblos (civitas Pentium)* en aumento constante, que englobaría finalmente a todos los pueblos de la tierra”.²⁷

En el *Tercer artículo definitivo para la paz perpetua*, Immanuel Kant nos plantea la necesidad de que “El derecho cosmopolita debe circunscribirse a las condiciones de la hospitalidad universal.”²⁸ El autor nos habla en este punto de un *derecho de hospitalidad*, definido como la facultad del extranjero recién llegado, utilizando como vehículo para ello las relaciones comerciales, que unen unos pueblos, unas culturas, con otras. Así, estas relaciones pueden volverse públicas y legales, acercando a los hombres a una constitución cosmopolita, tendencia que unos y otros buscarán para no volver a caer en hostilidades.

En la segunda parte de su ensayo, Kant añade dos suplementos. Mediante el primero explica la *garantía de la paz perpetua*, a partir de ciertas condiciones que la naturaleza ha preestablecido (tomando a los hombres como una clase de animal): ha hecho (la naturaleza) que los hombres puedan vivir en todas las regiones de la Tierra, ha trasladado a los hombres por todas las regiones con el fin de poblarlas (por medio de la guerra), los ha forzado a establecer relaciones más o menos legales (también mediante la guerra).²⁹

Ahora bien, ¿qué hace la naturaleza en relación con el fin que la propia razón humana convierte en deber para sí, o sea, qué hace para promover el propósito moral del hombre?

En primer lugar, partiendo de que los pueblos se ven forzados a someterse a leyes públicas para constituirse internamente como Estados frente al otro distinto (el extranjero), para poder resistirlo como potencia (disposición de la naturaleza), la naturaleza precisa de la razón para lograr una buena organización y evitar así que la misma naturaleza en estado puro prevalezca.

En segundo lugar, la naturaleza se sirve de dos medios para impedir la fusión de los pueblos y, más aún, para separarlos: la diversidad de lenguas y de religiones. Estos medios acentúan la tendencia al odio recíproco, pero al mismo tiempo (como dos caras de una misma moneda) conducen al acuerdo en torno de la paz, mediante el florecimiento cultural y un consecuente acercamiento de todos los hombres alrededor de los principios, tendencia fortalecida por las propias diferencias.

En tercer lugar, la naturaleza, al mismo tiempo que separa a los pueblos que de otro modo estarían unidos bajo la dominación de otro más fuerte, los une bajo el *espíritu del comercio*, que es, de hecho, incompatible con la guerra. De esta manera, “...los Estados se ven compelidos (aunque ciertamente no por móviles morales) a promover la noble paz y a frenar la guerra, en el lugar del mundo en el que amenaza estallar, a través de la mediación, tal como si conformaran una alianza permanente establecida a tal efecto.”³⁰

Se concluye entonces, que la naturaleza garantiza la paz permanente a través del mecanismo de las inclinaciones humanas, aunque no con una completa seguridad de lo que vaya a ocurrir en el futuro.

Indagando un poco más en la naturaleza humana, Kant se plantea lo insuficiente que resulta que cada hombre quiera vivir bajo una constitución legal basada en los principios de la libertad (unidad distributiva de la voluntad de todos). Por eso recurre a que, para alcanzarlo, es necesario que todos juntos quieran este estado de cosas (unidad colectiva de la voluntad unificada). Para lograr esta *unidad* es necesario acudir a un elemento conciliador, y así lograr que la sociedad civil forme un todo. Resulta –dice Kant– que para realizar esta idea (en la práctica) no se puede contar con ningún otro comienzo del estado jurídico más que uno resultante de la fuerza, en cuya coacción se funda luego el derecho público. Esto permite anticipar grandes desviaciones respecto de esta idea del derecho (la teórica) en la experiencia real.³¹

25. Ídem, pp. 54 a 56.

26. Ídem, p. 57.

27. Ídem, p. 63.

28. Ibidem.

29. Ídem, pp. 67 a 72.

30. Ídem, p. 78.

31. Ídem, pp. 81 a 82.

Es esta naturaleza individual la que hace que “una vez que alguien tiene el poder en sus manos, no permitirá que el pueblo le imponga las leyes. Una vez que un Estado se encuentra en situación de no estar sometido a ninguna ley exterior no aceptará hacerse dependiente de los tribunales de otros Estados en lo referente al modo de procurarse su derecho frente a éstos...”³².

Todo esto implica la ligazón del derecho con la política, de manera tal que los jefes de Estado se encuentren condicionados por un tipo de disciplina reguladora: nos encontramos frente a la figura del *político moral*.

“...todo el mal que se interpone en el camino de la paz perpetua se deriva de que el moralista político –aquel que, a diferencia del político moral utiliza una moral según el interés del hombre de Estado- comienza justo allí donde termina el político moral y de que, como subordina los principios al fin (es decir, pone el carro delante de los caballos), frustra su propio propósito de conciliar la política con la moral.”³³

Pero en la práctica no existe conflicto entre moral y política: las máximas políticas no deben estar basadas en el fin que cada Estado se propone como objeto entendido éste como principio supremo de la sabiduría política, sino que deben responder al concepto del deber jurídico. El mal moral tiene la propiedad de contradecir y destruir sus propias intenciones, de modo tal que lentamente da lugar al principio moral del bien.

Ahora bien, subjetivamente, el conflicto entre moral y política siempre está latente, y es bueno que así sea, ya que hace que quede en evidencia la virtud. “Política y moral no pueden ser separadas para inventar el híbrido entre derecho y utilidad, que sería un derecho condicionado por la praxis. Por el contrario, toda política tiene que ponerse de rodillas ante el derecho; con ello puede tener la esperanza de ascender a un nivel en el que brillará con luz inextinguible.”³⁴

Para consolidar su tesis, Kant propone la condición de que todo acuerdo entre la moral y la política sea susceptible de ser público, característica que será instrumentada mediante el derecho público, ya que de esta manera todo hombre de Estado se verá en la obligación de ser transparente en sus actos. Esto constituye un principio jurídico y no ya ético. Así Kant plantea otro principio: Todas las máximas que necesitan de la publicidad (para no fallar en su objetivo) están de acuerdo con el derecho y con la política a la vez. Significa que las máximas pueden alcanzar su fin únicamente a través de publicidad, en armonía con el fin general del público: la felicidad. Eliminando toda posibilidad de desconfianza hacia el hombre de Estado es como estas máximas estarán en armonía con el derecho público.³⁵

3.2 Aspecto estructural del federalismo

En 1776 las colonias atlánticas de América del Norte declararon su independencia de Gran Bretaña. Durante los años anteriores se habían transformado en trece repúblicas constitucionales, cada una de ellas reclamando independencia y soberanía, y organizadas en legislaturas provinciales. En 1775 las colonias comenzaron a prepararse para declararse independientes y redactar sus propias constituciones; y así sucedió, pero sin la participación ciudadana pensada por los libertadores. Esto provocó que varias de las constituciones de cada Estado no fueran ratificadas, reclamando que el pueblo no había jugado un rol directo en la designación de sus sistemas constitucionales, proponiendo que una constitución debería ser redactada por una convención especial e independiente y basada en el consenso de la mayoría, y no por una asamblea legislativa.

De esta manera se convocó a los ciudadanos a votar por el proyecto de llamar a una Convención general para la creación de una nueva constitución federal. Como no triunfó esta idea, en 1778 se llamó a otro referéndum en el Estado de Massachussets que finalmente dio como resultado el llamamiento a elecciones para 1779 con el fin de crear una convención constitucional. El documento resultante fue aprobado. De esta manera nació en 1780, la primera Constitución. Esto generó en los demás estados un *efecto demostración*³⁶ acuñando el modelo constitucional de Massachussets.

Finalmente, en 1787 comienza a sesionar la Convención Federal que modificaría la Confederación inicial. “El documento que finalmente emergió de la Convención Federal reflejó las constituciones de los Estados más de lo que lo hicieron los Artículos de la Confederación. (...) La Constitución Americana fue creada por una convención especial, no por una asamblea legislativa. Sería propuesta para su ratificación, no por las legislaturas de los Estados, sino por cada integrante llamado a convención. En el caso de ser adoptada, sería una constitución que descansara en el consenso de los gobernados y en la soberanía popular. (...) A este respecto, la Constitución incluyó una forma única de soberanías divididas, con sobe-

32. Ídem, p. 83.

33. Ídem, p. 90.

34. Ídem, p. 97.

35. Ídem, pp 97 a 100.

36. Cfr. con GERMANI Gino, *Política y sociedad*, s/e, s/a, p. 135.

ranía política en manos del pueblo y soberanía legal compartida por los Estados y el gobierno nacional.”³⁷ Finalmente la Constitución sería ratificada en 1788, pero para eso, harían su aparición los tres autores de *El Federalista* en defensa del proyecto.

Durante 1787 y 1788 Alexander Hamilton³⁸, James Madison³⁹ y John Jay⁴⁰ escriben una colección de artículos para el *Independent Journal* del Estado de Nueva York, para promover la ratificación de la Constitución. Estos artículos son recopilados en *El Federalista*, en donde denuncian las limitaciones de la Confederación.

Los reformistas discutían tres aspectos principales: mejorar la relación entre los Estados o crear una unión más perfecta; diseñar un gobierno federal con poderes limitados, delegados y enumerados lo suficientemente capaces de gobernar efectivamente, reservando a los Estados y al pueblo aquellos poderes no delegados para proteger sus derechos y libertades y evitar que el gobierno central usurpe aquellos derechos, y la implementación del principio del gobierno por consenso y legitimar al nuevo gobierno por medio de su construcción sobre una sólida estructura de soberanía popular, pero sin sacrificar la soberanía de los Estados que acordaban formar la Unión⁴¹.

Las principales críticas giraban en torno de la lectura de que la Confederación legislaba para los estados y no para los ciudadanos, esto es, que “el gobierno de la Confederación no tenía mayor poder para exigir a los ciudadanos de la Unión obediencia a sus mandatos por cuanto cada estado seguía manteniendo la soberanía sobre sus habitantes.”⁴² Sólo los estados miembro tenían poder sobre los individuos. Se trataba de una alianza permanente entre estados. Hamilton veía en esto una amenaza al creer que la Confederación siempre se vería afectada por la debilidad estructural, que finalmente podía llevar a la anarquía. Como nos recuerda Sebastián Etchemendy, “La respuesta a los males que provocaba la inadecuada estructura de la Confederación fue crear un gobierno nacional con capacidad de exigir obediencia y legislar sobre los ciudadanos individuales de la Unión, más allá de los Estados.”⁴³

Hamilton, en *El Federalista*, IV, describe algunas de las causas de hostilidad entre las naciones, haciendo énfasis en las que operan sobre la sociedad, tales como la ambición de poder, el deseo de preeminencia y de dominio, la envidia de dicho poder y el deseo de seguridad e igualdad. Toma para su análisis un axioma que según él, plantea el mal y sugiere el remedio: “Las naciones vecinas son naturales enemigas, a no ser que su debilidad común las obligue a unirse en una república confederada, y su constitución evite las diferencias que ocasiona la proximidad, extinguiendo esa secreta envidia que incita a todos los Estados a engrandecerse a expensas del vecino.”⁴⁴

Al analizar las causas de conflicto armado entre los Estados, Hamilton plantea como fuente de hostilidades las disputas territoriales. Cuando se enfoca en el caso de Estados Unidos, recuerda los reclamos que aún existían al tiempo de escribir estos artículos sobre los territorios deshabitados dentro de las fronteras su Estado, e imagina las nuevas reclamaciones que surgirían a raíz de la disolución de la Unión.⁴⁵

Como segundo gran motivo de conflictos, plantea la cuestión de la competencia comercial. Los Estados menos favorecidos por las circunstancias –asegura- querrían escapar a las desventajas de su situación local y participar en la suerte de sus vecinos más afortunados. Como resultado, cada Estado pondría en práctica su propia política comercial. Las oportunidades que tendrían ciertos Estados de convertir a otros en tributarios suyos mediante la reglamentación del comercio, serían vistos por estos últimos con recelo.

Hamilton toma al comercio como medio de pacificación entre los pueblos. Observa que “el espíritu del comercio tiende a suavizar las costumbres humanas y a extinguir esos inflamables humores que prenden con frecuencia en las guerras”⁴⁶, y que por ende, las repúblicas comerciales nunca estarán dispuestas a agotarse en contiendas entre sí. Atribuye también a las potencias europeas el aliento a la idea de división. Al ser visto como amenaza el surgimiento naval de Estados Unidos, llevaría a una real competencia con el potencial económico más fuerte de Gran Bretaña. De otro modo, ante la desunión de los Estados, la

37. HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *The Federalist*, Liberty Fund, Indiana, 2001, pp. 38 a 39, traducción de la autora.

38. Político norteamericano (1755 a 1804), fundador del Partido Federal de los Estados Unidos, miembro de la Convención creada para redactar la Constitución de 1787.

39. Político norteamericano (1751 a 1836), co-fundador del Partido Republicano junto con Thomas Jefferson, miembro de la Convención Constituyente de 1787, opuesto políticamente a A. Hamilton, al proponer éste el otorgamiento de mayor poder al gobierno interestatal, mientras que el primero proponía darle más poder a los gobiernos estatales.

40. Político norteamericano (1745 a 1829), miembro de la Convención que redactó la Constitución neoyorquina, a favor de la corriente *madisoniana*.

41. Op. cit., HAMILTON Alexander, p. 20, traducción de la autora.

42. ETCHEMENDY Sebastián, *Los fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano: Una comparación entre Alberdi y El Federalista*, en revista *Ágora*, Buenos Aires, 1998, p. 172.

43. *Ibidem*.

44. Op. cit., HAMILTON Alexander, p. 26.

45. *Ídem*, pp. 27 a 30.

46. *Ídem*, p. 23.

existencia de rivalidades entre las partes frustrarían la capacidad comercial de América del Norte. En ese estado de las cosas, el comercio sería una presa fácil para el entrometimiento de todas las naciones que estuvieran en guerra, que, ya sin razón para evitar el conflicto con Estados Unidos, satisfacerían sus necesidades apoderándose de ese país siempre que la consideraran un obstáculo para sus fines. “Sólo se respetan los derechos de la neutralidad cuando los defiende un poder adecuado. Una nación despreciable por su debilidad, pierde hasta el privilegio de ser neutral.”⁴⁷ De esta forma, la disolución de la Confederación daría lugar a delicados problemas con respecto a la existencia de los derechos comerciales que en ese momento poseía.

En cambio, un tráfico sin trabas entre los Estados intensificaría el comercio de cada uno por el intercambio de sus productos, tanto para cubrir las necesidades domésticas como para la exportación a mercados extranjeros, así como las empresas mercantiles dispondrían de un campo más amplio debido a la variedad de productos de los diferentes Estados.

La ausencia de un poder regulador del comercio es otra de las debilidades de ese sistema, que Hamilton estimaba, ya había resultado un obstáculo para la conclusión de tratados beneficiosos con las potencias extranjeras, y había traído aparejado conflictos entre los Estados al intentar influir en la conducta de EE.UU mediante prohibiciones aisladas; “... y es de temer que los ejemplos de esta naturaleza, si no los reprime un régimen nacional, se multipliquen y extiendan hasta convertirse en graves fuentes de animosidad y discordia, así como en perjudiciales obstáculos al intercambio entre las distintas partes de la Confederación.”⁴⁸

A partir de esta observación se cuestiona por qué, a pesar de esto, se busca un sistema diferente al republicano, definido por él como una *reunión de sociedades* o como la asociación de dos o más estados en uno solo.

La Constitución propuesta por Hamilton no sugiere la abolición de los gobiernos de los Estados, por el contrario, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Parlamento, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal. Teme que, en el caso de disgregarse o de quedar unidos solamente por una liga ofensiva y defensiva, se vieran envueltos gradualmente, como consecuencia de dichas alianzas discordantes, en la política europea y en sus guerras; y con las contiendas entre sus partes componentes se convirtieran en presa de las potencias igualmente enemigas de todas ellas. “‘Divide et impera’, debe ser el lema de toda nación que nos tema o nos odie.”⁴⁹

La utilidad de una Confederación para suprimir los bandos y conservar la tranquilidad interna de los Estados, así como para aumentar su fuerza y seguridad exteriores no es una idea que él acuñe. Recuerda Hamilton los escritos de Montesquieu, en donde plantea la idea de una República Confederada como medio de extender la esfera del gobierno popular:

“Es muy probable – dice-, que la humanidad se habría visto finalmente obligada a vivir siempre sometida al gobierno que tiene todas las ventajas internas del gobierno republicano junto a la fuerza externa del monárquico. Me refiero a la República Confederada.

Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se proponen formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido.

Una república de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa puede sostenerse sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad evita toda clase de inconvenientes.

Si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que tuviera igual crédito e influencia en todos los estados de la confederación. De tener gran influencia sobre uno. Alarmaría al resto. Y si consiguiera someter a una parte, la que aún quedase libre podría oponérsele con fuerzas independientes de las usurpadas, aplastándolo antes de que consolidara la usurpación.

*Como este gobierno se compone de pequeñas repúblicas, disfruta de la dicha interna de cada una; y respecto a su situación externa, posee, gracias a la asociación, todas las ventajas de las grandes monarquías.”*⁵⁰

Hamilton, en el *capítulo XXI*, enumera los que puntos que él considera defectuosos para la conformación de la Confederación, empezando por la falta de una sanción constitucional para las leyes de la Unión. Cita la falta de tribunales que desenvuelvan y definan el significado y alcance de las leyes, es decir, la falta de un poder judicial constituido. De esta manera, los tratados a los que Estados Unidos adhería, no eran considerados como parte del derecho vigente, y eso provocaba su natural debilidad.

47. Ídem, p 51.

48. Ídem, p. 105.

49. Ídem, p. 31.

50. Ídem, p. 40.

A esto, sumada la falta de uniformidad para este tipo de decisiones, al colisionar los fallos de las trece legislaturas. Este problema es plausible de resolución con la constitución de una Corte Suprema. “Si existe en cada Estado un tribunal con jurisdicción de última instancia, pueden resultar tantas sentencias definitivas sobre el mismo punto como tribunales haya.”⁵¹ Esto comienza a operar como obstáculo cuando el gobierno está constituido de tal forma que las leyes del todo están en peligro de ser contravenidas por las leyes de las partes.

Las principales ventajas de la Confederación consisten en que “la extensión de la esfera electoral ofrecerá mayor opción o amplitud de elección al pueblo; que hay motivos para suponer que el Senado nacional se formará siempre con especial cuidado y discernimiento como consecuencia de la intervención de las legislaturas de los Estados, que están compuestas de hombres escogidos, y deben designar a los miembros del mencionado cuerpo, que estas circunstancias hacen concebir la esperanza de mayor inteligencia y una formación más amplia en el seno de las asambleas nacionales, así como que estarán menos expuestas al contagio del espíritu de partido y más libres de esos malos humores ocasionales o prejuicios y propensiones temporales que, en sociedades más reducidas, contaminan frecuentemente a los consejos públicos, producen la injusticia y la opresión de una parte de la comunidad. Lo que en todo caso es evidente, es que un gobierno como el que se propone tendrá mayores probabilidades de evitar la necesidad de usar la fuerza. Así, las legislaturas, tribunales y magistrados de los respectivos miembros se verán incorporados a los actos del gobierno nacional hasta el punto adonde se extienda su autoridad justa y constitucional; y se convertirán en sus auxiliares para lograr la observancia de sus leyes.”⁵²

Es cierto que podrían presentarse circunstancias que hicieran necesario el empleo de la fuerza por parte del gobierno nacional, en cuyo caso los medios que se pondrían en juego deberían guardar proporción con la importancia del problema. Cuando se presentase el caso de una conmoción leve en una pequeña parte de un Estado, la milicia del resto del territorio bastaría.

En este punto los federalistas encuentran la seguridad de la nación en que todo el poder del gobierno esté en manos de los representantes del pueblo.

“Entre las dificultades con que tropezó la convención, una de las más importantes residía en combinar la estabilidad y la energía en el gobierno con el respeto inviolable que se debe a la libertad y al sistema republicano. La estabilidad en el gobierno es esencial para la reputación del país y para los beneficios que acompañan a ésta, así como para lograr esa tranquilidad y confianza en los ánimos del pueblo, que se cuentan entre los principales bienes de la sociedad civil.”⁵³

Para lograr una organización democrática, los federalistas propusieron que la Cámara de Representantes fuera elegida directamente por el pueblo, el Senado por las legislaturas de los Estados, el Presidente por los electores designados por el pueblo con este fin. Explicando este esquema es que niegan toda posibilidad de que alguna de las clases existentes pueda unirse en favor de una clase especial de electores.

3.3 Operacionalización del modelo

Este trabajo se basa también en la tesis que Ulrich Beck⁵⁴ plantea en su libro *Poder y contrapoder en la era global*, en donde explica la necesidad y factibilidad de crear entidades supranacionales en el contexto global. Según su planteo (y partiendo de una autocrítica) los Estados con sus contenedores de poder y las unidades sociales delimitadas ya no existen como tales, ya no son unidades en el sentido tradicional del concepto Estado nacional. Lo que ha surgido es una política de fronteras dinámicas que es necesario entender transnacionalmente.

Beck parte de que se está produciendo una “autodestrucción creativa del orden mundial ‘legítimo’ dominado por los Estados Nacionales. Tal evolución... alberga en su seno... la posibilidad de adoptar una ‘mirada cosmopolita’⁵⁵ o de que la política siga evolucionando hacia un ‘Estado cosmopolita’”.⁵⁶ Se refiere a la búsqueda una cultura de la humanidad en donde resulta imprescindible crear nuevas instituciones capaces de afrontar los nuevos desafíos de la era global. Para ello, es necesario entender que el mundo se mueve hoy entre nuevas categorías, las transnacionales: la economía es transnacional, las amenazas son transnacionales, los actores internacionales ya no son sólo los Estados, sino que a ellos se les suman las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y la sociedad civil, y las culturas coexisten en cualquier punto del planeta.

51. Ídem, p. 110.

52. Ídem, p. 133.

53. Ídem, p. 181.

54. Sociólogo alemán, actualmente se desempeña como profesor de Sociología en Munich y Londres.

55. “Con ‘cosmopolita’... pienso en los valores de una multiplicidad reconocida y vívida que penetre todas las situaciones sociales y los contextos históricos en el sentido de un *common sense* cosmopolita que abarque a la mayor parte de la humanidad y la lleve a dar forma a unos procesos que parecen imparables”. En BECK Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 18.

56. *Ibidem*.

Ahora bien, esta nueva lógica transnacional trae aparejados nuevos problemas. “No se intenta engañar a nadie con la pretensión de que vamos hacia un mundo de la buena gente generalizada; al contrario: nos amenazan los ocasos pero también nos atraen los amaneceres...”⁵⁷ Los retos giran en torno de la superposición de las reglas del antiguo juego nacional y las nuevas reglas (aún difusas) del régimen cosmopolita, así como de la política fronteriza transnacional, resultado de la afluencia de los flujos de capital, las corrientes culturales, los movimientos migratorios, los actos terroristas, los fundamentalismos religiosos, las crisis ecológicas y económicas. La política transnacional hace referencia a un nivel de política organizada, que refleja todos los demás fenómenos: relaciones de poder económico mundial, crisis y estrategias, situación de los Estados nacionales y reacciones de países, intervenciones militares y de la sociedad civil, peligros medioambientales, etc.; y es transversal a la nacional, lo cual significa que la una contiene a la otra: “la política del Estado nacional sin la mirada cosmopolita está ciega, la mirada cosmopolita sin la política del Estado nacional está vacía.”⁵⁸ Es una política subdesarrollada: se caracteriza por infraestructuras, estructuras legales y formas de democracia y legitimación insuficientes, así como por la desigualdad y diversidad de sus actores. Es por eso que resulta imprescindible generar la estructura transnacional suficientemente capaz de sostener el advenimiento de las consecuencias de la globalización a nivel transnacional.

Se necesita para tal objetivo resolver la discrepancia entre el espacio del Estado, territorial por definición, y el espacio del mercado mundial, desterritorial y transnacional por definición, meta a la que se llegará mediante la cooperación entre Estados. Ahora bien, esta ganancia de poder transnacional del Estado y la desespacialización de la política van de la mano de una paulatina desnacionalización. Esto no significa la pérdida de soberanía, sino una merma de soberanía que será compensada mediante una ampliación de la soberanía cooperativa transnacional (entendiendo por cooperación la capacidad de solucionar también las cuestiones nacionales). De otro modo, los Estados nacionales no podrán afrontar casi ningún ámbito de la política: derecho, criminalidad, educación, desarrollo tecnológico, prevención de peligros y política medioambiental. Resulta útil aclarar que dicha merma no implica la pérdida de atribuciones nacionales para solucionar problemas, sino a la inversa: por medio de la transnacionalización de las actividades del Estado, se abre camino a la solución —a nivel nacional— de las cuestiones a resolver.⁵⁹ Requisito para ello es, entonces, la desterritorialización de la política y del Estado en forma de alianzas de cooperación y regímenes internacionales.

3.4 En busca de la fuente del modelo

Existen varios pensadores europeos que plantean la necesidad de la creación de una federación europea, como Ernesto Rossi y Luigi Einaudi, quien, desde su exilio en Suiza durante la Segunda Guerra mundial esboza las premisas del pensamiento federalista, pero éstos lo estudian como medio para denunciar la crisis histórica de los estados nación sin proponer un programa preciso de acción, e invocan la federación europea en un momento indeterminado.

Fue el trabajo de Altiero Spinelli el que finalmente hizo que el federalismo tomara un verdadero significado innovador en el campo de acción en Europa. Esencialmente, el principio subyacente a su teoría propone que la línea divisoria entre la conservación y el progreso coincide con la línea divisoria entre el estado nacional y la federación europea.⁶⁰ El federalismo asume allí las características de un criterio para el entendimiento y la acción, inspirando un nuevo comportamiento político. Desde esta perspectiva Spinelli fue quien formuló las premisas para llegar a la definición de *federalismo mundial* como ideología. Él consideraba la idea de la *Federación Europea* como una real alternativa al sistema de naciones estado, y en ese sentido se creó un nuevo movimiento organizado con el sólo objetivo de lograr ese propósito.⁶¹ Spinelli se diferencia de aquéllos en la idea de conformar una federación europea que no sólo se convierte en una necesidad, sino en una posibilidad de construirse en el contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial. Su pensamiento se basa en que la guerra traería la maduración necesaria para la construcción de la federación.

Spinelli escribe el *Manifiesto de Ventotene, por una Europa libre y unida* en 1941 mientras cumplía el confinamiento al que había sido condenado en la isla italiana de Ventotene, por formar parte de la resistencia al régimen fascista italiano.

En primer término plantea la crisis de la civilización moderna que observa como consecuencia del fracaso de la ideología de la independencia nacional. Ésta llevaba en su entramado los gérmenes del nacionalismo imperialista que culminó en la formación de estados totalitarios que hicieron propicio el

57. Ídem, p. 163.

58. Ídem, p. 167.

59. Ídem, pp. 238 a 241.

60. BOBBIO Norberto, op. cit., p. 630.

61. LEVI Lucio, *Federalist thinking*, University press of America, Maryland, 2008, p. 115, traducción de la autora.

estallido de las guerras mundiales. “La nación se ha convertido en un organismo que debe pensar sólo en su propia existencia y desarrollo sin preocuparse en lo más mínimo por los daños que pueda provocar a los demás. La soberanía absoluta de los estados nacionales ha llevado a la voluntad de dominio de unos sobre otros y a considerar parte de su ‘espacio vital’ a territorios cada vez más vastos, que les permitan actuar libremente y asegurarse los medios de subsistencia sin depender de nadie. Esta voluntad de dominio no podría sino terminar con la hegemonía del estado más fuerte sobre todos los demás.”⁶²

La misma ética social de la libertad y la igualdad, afirma Spinelli, se ve así socavada. En vez de ser un protector de la libertad de los ciudadanos, el Estado se ha transformado en su amo y los primeros en súbditos obligados a servirlo para hacer máxima su eficiencia bélica, aún en tiempos de paz. Los hombres han dejado de ser sujetos de derecho para convertirse en sujetos dispuestos verticalmente y obligados a obedecer sin discutir a sus superiores en una jerarquía que culmina en un jefe divinizado. La escuela, las ciencias, la producción y los organismos administrativos resultaron ser orientados principalmente a aumentar el potencial bélico; los niños son educados en la profesión militar y en el odio a los extranjeros; las libertades individuales se reducen a la inexistencia desde el momento en que todos son militarizados y forzados continuamente a prestar servicio militar; las guerras ininterrumpidas obligan a abandonar la familia, el empleo, las pertenencias, y a sacrificar la vida misma por objetivos cuyo valor nadie comprende verdaderamente.⁶³

Partiendo del principio de libertad que la civilización moderna eligió, Spinelli recuerda que el hombre no debe ser un mero instrumento de los demás hombres sino convertirse en un centro autónomo de vida.

Spinelli no reniega de los aspectos positivos de la independencia nacional: “La ideología de la independencia nacional ha sido un poderoso generador de progreso; ha ayudado a superar los localismos mezquinos favoreciendo una mayor solidaridad contra la opresión de los dominadores extranjeros; ha eliminado muchas de las trabas que obstaculizaban la circulación de hombres y de mercancías; ha extendido a las poblaciones más atrasadas, dentro del territorio de cada nuevo estado, las instituciones y los ordenamientos de las más civilizadas.(...) Son los estados totalitarios los que han realizado de modo más coherente la unificación de todas sus fuerzas y alcanzado un nivel máximo de centralización y autarquía; y así han demostrado ser las organizaciones mejor adaptadas al orden internacional vigente.”⁶⁴ El problema surge del hecho de que se han tergiversado muchos de los valores de esta ideología; una organización política de este tipo ha permitido atenuar muchas de las injusticias heredadas de los regímenes anteriores, pero las libertades de prensa y de asociación y la progresiva extensión del sufragio hicieron cada vez más difícil defender los viejos privilegios manteniendo al mismo tiempo el sistema representativo. “Poco a poco, los desposeídos aprendían a valerse de estos instrumentos para iniciar el asalto a los derechos adquiridos de las clases poseedoras; los impuestos especiales sobre los réditos no percibidos y sobre las sucesiones, las alcuotas progresivas sobre las grandes fortunas, las exenciones fiscales sobre los ingresos mínimos y los bienes de primera necesidad, la escuela pública gratuita, el aumento de los gastos de asistencia y prevención social, las reformas agrarias y el control de las fábricas amenazaban las ciudadelas fortificadas de las clases privilegiadas.”⁶⁵

El lento proceso por medio del cual los hombres se dejaban modelar pasivamente por el régimen totalitario, adecuándose a él y contribuyendo así a consolidarlo, se fue deteniendo, por la misma maduración del sistema y de los hombres, y comenzó el proceso contrario.

“El problema que debe ser resuelto en primer lugar, ya que de lo contrario todo progreso no sería más que mera apariencia, es la definitiva abolición de la división de Europa en estados nacionales soberanos. El derrumbe de la mayor parte de los estados del continente bajo la topadora alemana ha unificado el futuro de los pueblos europeos, que todos juntos deberán someterse al dominio de Hitler o todos juntos entrarán, con su derrota, en una crisis revolucionaria en la cual no se hallarán ya rígidamente divididos por sólidas estructuras estatales.”⁶⁶

Spinelli atribuye esta posibilidad a la mejor predisposición que los pueblos tendrían en ese momento (al finalizar la Segunda Guerra Mundial) a adoptar un sistema federalista que impidiera volver a vivir un estado de guerra como aquel. Plantea la imposibilidad de sostener un equilibrio de estados independientes en el que se deba convivir en igualdad de condiciones con una Alemania militarista, ni tampoco despedazarla para evitar que sea un problema.

“Se han hecho insolubles, además, los múltiples problemas que envenenan la vida del continente: el trazado de fronteras en zonas de población mixta, la defensa de las minorías extranjeras, la salida al mar de los países interiores, la cuestión balcánica, la cuestión irlandesa, entre otros muchos casos, que

62. SPINELLI Altiero, ROSSI Ernesto, COLORNI Eugenio, *Manifiesto de Ventotene, por una Europa libre y unida, s/e*, 1941, p. 2.

63. Ídem, p. 5.

64. Íbidem.

65. Ídem, p. 3

66. Ídem, p. 9

encontrarían en la Federación Europea una solución simple, tal cual la han encontrado en el pasado problemas similares de los pequeños estados que comenzaban a formar parte de una unidad nacional más amplia una vez que hubieron perdido sus sospechas y rencores transformándolos en problemas normales de la relación entre diversas provincias.⁶⁷

Mediante la propaganda y la acción, y estableciendo lazos y acuerdos entre los movimientos afines, resulta necesario sentar los fundamentos de un movimiento que pueda movilizar a todas las fuerzas disponibles para hacer surgir un gran estado federal europeo, que constituya la creación más grandiosa e innovadora surgida en el continente en los últimos siglos, para disponer de una fuerza armada europea que tome el lugar de los ejércitos nacionales, termine con las autarquías económicas y desarrolle los organismos y medios suficientes para hacer cumplir en cada uno de los miembros estatales federales sus decisiones dirigidas a mantener un orden común, aun cuando permita a estos mismos estados seguir gozando de una autonomía adecuada a la articulación y el desarrollo de su vida política de acuerdo a las características particulares de sus pueblos.

“Son éstos los cambios necesarios para agrupar alrededor del nuevo orden a un gran número de ciudadanos interesados en su sostenimiento, y para afirmar la vida política sobre una base consolidada de libertad e impregnada de un alto sentido de la solidaridad social. Sobre estos fundamentos, las libertades políticas podrán tener un contenido concreto y no sólo formal para todos, desde el momento en que la masa de los ciudadanos poseerá una independencia y un conocimiento suficientes para ejercitar un control continuo y eficaz sobre la clase gobernante.”⁶⁸

Respecto de las instituciones necesarias para asegurar la construcción y mantenimiento de este sistema federal, Spinelli evoca las instituciones ya planteadas por los federalistas norteamericanos: organismos representativos para la creación de leyes, independencia de la magistratura que debería tomar el lugar de la vigente en la aplicación imparcial de las leyes, hincapié en la libertad de prensa y asociación, necesarias para iluminar la opinión pública y dar a todos los ciudadanos la posibilidad de participar efectivamente en la vida del estado.

“Ha llegado el momento en que es necesario deshacerse definitivamente de las pesadas rémoras del pasado y mantenerse atentos a la llegada de lo nuevo, tan diferente de todo lo que habíamos imaginado, descartando a los ineptos entre los viejos y suscitando nuevas energías entre los jóvenes. Comenzando a tejer la trama del futuro, hoy se buscan y se encuentran los que han comprendido los motivos de la actual crisis de la civilización europea, quienes -por lo tanto- recogen la herencia de todos los movimientos de superación de la humanidad naufragados por la incompreensión del objetivo a ser alcanzado o de los medios para alcanzarlo.”⁶⁹

Según la perspectiva de Lucio Levi, uno de los discípulos de Altiero Spinelli, la concepción del federalismo como ideología independiente es el aspecto más innovador del federalismo italiano. Es una línea de pensamiento que se acerca al tópico más relevante de la alternativa federalista y se basa en un peculiar análisis de las tendencias fundamentales de la historia contemporánea.

El punto inicial de este acercamiento puede ser ubicado en el pensamiento de Carlo Rosselli (1899-1937), un anti-fascista exiliado en Francia, asesinado junto a su hermano Nello (1900-1937) en 1937, quien llegó a la conclusión de que la única alternativa real al fascismo era la creación de los Estados Unidos de Europa. Carlo Rosselli entendió que la victoria requería que la resistencia se organizara a un nivel europeo alrededor de la izquierda europea con el apoyo de las grandes democracias europeas: Francia y Gran Bretaña. Rosselli objetó que el fenómeno europeo no podía ocurrir sólo a un plano nacional.⁷⁰

La era de las guerras mundiales tuvo fin con las explosiones nucleares de Hiroshima y Nagasaki. Ese fue el comienzo de la era nuclear. Como resultado de esto, la historia del hombre puede ser dividida en dos períodos: la era pre nuclear, en la que sólo la naturaleza tenía el poder de destruir la civilización, y la era nuclear, en la que el hombre ha adquirido el poder de extinguir su propia especie y de interrumpir la continuación de la vida en su planeta. Albert Einstein escribió que el poder atómico había cambiado todo, excepto nuestra forma de pensamiento; eso implica que estamos moviéndonos hacia una catástrofe sin precedentes.⁷¹ En efecto, las armas nucleares fueron creadas como instrumentos de guerra en un mundo de Estados soberanos. El dilema que la humanidad está enfrentando es, o una revolución política global, o la extinción.

Thomas Hobbes dijo que la finalidad de las instituciones del Estado era la conservación de la vida, la protección de los individuos del peligro de una muerte violenta. En la era nuclear, el Estado ha perdido ese poder. Por primera vez en la historia, el sueño de la paz universal se está imponiendo con la urgencia

67. *Ibidem*.

68. *Ídem*, p. 14

69. *Ídem*, p. 20

70. *Op. cit.*, LEVI Lucio, p. 113.

71. NATHAN Otto, NORDEON Heinz, *Einstein on peace*, Nueva York, 1960, p. 376.

de la necesidad de ser alcanzada inmediatamente, para superar el peligro común de una catástrofe para toda la humanidad.⁷²

La ciencia y la tecnología han generado enormes transformaciones en los aspectos social, político y cultural. El progreso en la comunicación y el transporte, el advenimiento de un mercado mundial, la internacionalización del proceso de producción ha hecho al mundo independiente y a las fronteras nacionales, obsoletas. Por primera vez en la historia, el mundo se ha convertido en una unidad, pero es sólo una unidad negativa. De hecho, el hombre ha adquirido el poder de destruir al mundo, pero no de gobernarlo. Desde lo global y el potencial destructivo de las guerras mundiales, la idea de Kant de paz perpetua a través de una federación mundial no aparece como un futuro distante en la historia universal, pero descubre el propósito concreto capaz de ofrecer una solución práctica al problema inmediato de la humanidad.

El paradigma etnocentrista mira a la política desde el punto de vista del interés nacional, y no desde el interés común de toda la humanidad. En un mundo anárquico dominado por el conflicto entre los intereses nacionales, no pueden emerger intereses universales, sólo el choque entre los intereses nacionales y la hegemonía del más fuerte. Esto significa que el paradigma etnocentrista pertenece a la cultura de la violencia y la guerra.⁷³

La paz requiere, en primer lugar, la prohibición del uso de la fuerza por parte de los Estados y la creación de una legislación mundial sobre todos los Estados y todos los individuos y, en segundo lugar, que las instituciones legislativa, ejecutiva y judicial tiene que ser construidas para asegurar un orden legal y democrático dentro de los Estados individuales.

Desde la perspectiva de Lucio Levi, la federalización mundial aparece como un proceso civilizador en el que la ley progresivamente va reemplazando a la violencia a través de la pacificación de grandes grupos humanos. Este proceso es al mismo tiempo un proceso de extensión de la democracia por encima de las fronteras de los Estados: asambleas democráticas autorizadas a pacificar tribus y unificarlos en naciones estado, democracia representativa autorizada a pacificar ciudades y unificarlas bajo ciudades estado, democracia federal representa la innovación institucional que permita pacificar a las naciones y unificarlas bajo una federación. Estas formas de gobierno no son meras superestructuras de cambio de las situaciones históricas y sociales, sino el producto de actos libres de innovación política, y pasos para la creación de más elevados niveles de vida política.

La anatomía de la Paz de Emery Reves, publicado en junio de 1945, un libro de pensamiento federalista, contiene, en sintonía con la idea de Kant sobre paz y guerra, el siguiente mensaje: con la finalidad de lograr la ilegalidad de la guerra, una transformación radical de las relaciones internacionales es necesario, como lograr una unión permanente y universal de todas las personas bajo la autoridad de un gobierno mundial. Según Reves, la revolución científica, puesta en la agenda por la importancia del federalismo mundial, es similar a la revolución copernicana: estamos viviendo en un mundo geocéntrico de naciones estado. Concebimos las cuestiones económicas, sociales y políticos como problemas "nacionales". Sin importar el país en el que vivamos, el centro de nuestro universo político es nuestra propia nación. Desde nuestro punto de vista, el inmovible punto alrededor del cual todas las otras naciones, todos los problemas y eventos fuera de nuestra nación, el resto del mundo, es nuestra nación. Nuestras concepciones políticas y sociales son ptolomeicas. El mundo en el que vivimos es copernicano. Nuestra concepción ptolomeica de la política en un mundo industrial copernicano está en bancarrota. No existe la mínima posibilidad de que podamos resolver ninguno de los problemas vitales de nuestra generación hasta que no logremos desdogmatizar las concepciones etnocentristas y darnos cuenta de que, para entender los problemas políticos, económicos y sociales de este mundo altamente integrado e industrializado, tenemos que cambiar nuestro punto de vista y ver a todas las naciones y cuestiones nacionales en movimiento, en sus funciones interrelacionadas, rotando según las mismas leyes, sin ningún punto inventado por nuestra imaginación para nuestra propia conveniencia.⁷⁴

Tal vez el aspecto más débil de la teoría de Reves sea la idea de que el gobierno mundial puede ser establecido sin involucrar a la Organización de Naciones Unidas (ONU). Él no cree que la ONU pueda representar un primer paso hacia un orden internacional mejor. Su primer paso es la formación de un gobierno federal, y esto no es posible en el actual contexto internacional. Pero él escribe en 1945, cuando aún era posible pensar en la continuación de la alianza entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Hans Kelsen es otro de los autores que presenta una contribución en aras de reflexionar acerca de la transición hacia un gobierno mundial. Comparte con Kant la idea de que el principio de la ley es la paz. Para ello es necesario unir todos los estados individuales en un estado mundial, para concentrar todas significados de poder, sus fuerzas armadas y ponerlos a disposición de un gobierno mundial regido por

72. Op. cit., LEVI Lucio, p. 131.

73. Ídem, p. 132.

74. REVES Emery, *The Anatomy of Peace*, p. 34, Harmondsworth: Penguin Books, 1947, pp. 34 a 35, traducción de la autora.

leyes creadas por un parlamento mundial. Si a los estados se les permite continuar su existencia sólo como miembros de una poderosa federación mundial, estima Kelsen, la paz entre ellos será asegurada de una forma tan efectiva como ocurre entre los estados de Estados Unidos o los Cantones de la República Suiza.⁷⁵

Kelsen entiende que este será un proceso lento, con lo cual enfoca su atención en la transición de un estado a otro, comparando la transición hacia la federación mundial con el largo proceso que implicó la llegada a la formación del Estado moderno, que consistió en un proceso continuo de concentración del poder. Como primer paso, formula la creación de una Corte internacional, cosa que finalmente ocurre con la creación de la Corte Penal Internacional en 1998.

4. Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una forma política *sui generis* que plantea la necesidad de rediscutir las categorías tradicionales del pensamiento político.

Para empezar con el análisis de este modelo de integración federalista, es necesario advertir que constituye un proceso, es decir, una forma política en permanente cambio. Es por eso que empezaré por repasar el recorrido histórico hasta hoy transitado.

4.1. Análisis histórico del proceso de formación de la UE

La idea de “Unión Europea” comienza a forjarse como tal en 1945⁷⁶.

En el contexto de reconstrucción de Europa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se crean en 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que tiene como objetivo principal la cooperación económica, y la Unión Occidental (UO), pensada para la cooperación militar. Son las primeras instituciones de carácter intergubernamental (luego del Benelux⁷⁷), pero no surgen del movimiento europeo, sino de la presión ejercida por Estados Unidos de crear tapones de contención ante el crecimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esto ocurre como parte de la política de contención⁷⁸ anunciada por el presidente estadounidense Harry Truman, materializada en Europa mediante el Plan Marshall⁷⁹.

Entre los Estados miembro –República Federal de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Turquía, Grecia, Italia, Portugal, Irlanda, Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia– se plantea el debate alrededor de si se le debe otorgar a esta organización una cierta autonomía frente a EE.UU. o si debe tener una estructura estrictamente intergubernamental. Con el triunfo de la segunda y mediante el Pacto de Bruselas, se crea la UO, obteniendo así el apoyo de EE.UU en materia de defensa. Posteriormente amplía sus competencias a las materias económica, social y cultural. Con la firma del Tratado del Atlántico Norte (1949) la UO es cooptada por EE.UU, y se suma también Canadá.

Dada la reticencia británica a conformar organismos supranacionales que englobaran a Gran Bretaña, se opta por la construcción de una Europa supranacional alrededor del eje franco-alemán. Así nace la CECA (Comunidad Económica del Carbón y el Acero) con la firma del Tratado de París en 1951. Las motivaciones alemanas tienen relación con los impedimentos que recaían sobre su siderurgia⁸⁰, por lo que consideraban positiva la internacionalización. Francia, por su parte, acepta finalmente esta creación por las presiones del gobierno de Washington para tomar medidas en aras de lograr una mayor integración de Alemania Occidental.

En 1957 se crea la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom), para fortalecer – o, mejor dicho, generar- un campo energético europeo independiente, y la Comunidad Económica Europea (CEE), ambas conformadas por [Bélgica](#), [Francia](#), [Alemania](#), [Italia](#), [Luxemburgo](#) y los [Países Bajos](#), y con un diseño institucional cuatripartito: una Comisión con poder de iniciativa, contralor del cumplimiento de los tratados, representante de la Comunidad en el exterior y responsable ante la Asamblea Parlamentaria; un Consejo de Ministros, con capacidad de toma de decisiones, facultad para establecer actas obligatorias aplicables a toda la Comunidad y un importante poder legislativo; una Asamblea única para las tres comunidades, para la que se prevé su elección por sufragio universal directo; un Tribunal de Justicia único para las tres comunidades, y un Comité Económico y Social con facultades consultivas.

75. KELSEN Hans, *Peace through Law*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944, p. 5, traducción de la autora.

76. Éste es un año elegido arbitrariamente, dado que la idea de su constitución había surgido repetidas veces anteriormente, pero no es sino en este año cuando empieza a trabajarse la idea en aras de crear instituciones concretas a tal efecto.

77. Unión aduanera y económica de Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

78. El propósito de esta política era impedir que la Unión Soviética pudiera expandir el régimen comunista a mayor cantidad de territorios y mantenerlos bajo su influencia.

79. El European Recovery Program fue el programa de ayuda económica aplicado en Europa occidental, formulado por el entonces Secretario de Estado George Marshall. De ahí su nombre popular *Plan Marshall*.

80. Las medidas impuestas por los Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial consistieron en el desmontaje de usinas y la creación de la Autoridad Internacional de la Cuenca del Ruhr, para controlar la distribución de los productos entre el mercado interno y el mercado de exportación.

En 1965 se fusionan las tres comunidades: La CECA, el Euratom y la CEE, creando un Consejo único formado por miembros designados de común acuerdo entre los Estados miembro, al que, superada la *crisis de la silla vacía*⁸¹, se adhiere Gran Bretaña. El rol del Consejo, a cargo de los jefes de Estado y de Gobierno, consistía en impulsar, fijar las orientaciones para la cooperación política y las actividades en el marco comunitario.

La integración, entonces, había sido pensada como una forma de impedir que se diera un proceso similar al de la paz armada, ocurrido antes de la Primera Guerra Mundial, y para evitar nuevos errores producto del Tratado de Versalles. Sin embargo, aún en este punto, la idea de un gobierno supranacional federal seguía siendo para muchos, una utopía. Las instituciones regionales habían sido pensadas más como un medio de contención nacional que ligaba a los Estados mediante un tejido de intereses comunes que como medio de expansión internacional.

En 1979 se llevaron a cabo por primera vez las elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo. Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña contaban con 81 miembros cada uno; los Países Bajos, 25; Bélgica, 24; Dinamarca, 16; 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo. En los años sucesivos, varios de los restantes Estados europeos, como Grecia, España y Portugal adhirieron al Parlamento.

A partir de la firma del Acta Única Europea en 1986, las competencias de la CEE se amplían a las materias medioambiente, investigación y desarrollo tecnológico. A la Comisión le son otorgadas competencias más amplias, pero los gobiernos no ceden poder decisorio en las cuestiones que consideran más importantes.

En 1990 se logra el acuerdo de incluir en la unión monetaria, la unión política. Esto ocurre en el contexto de la caída del muro de Berlín, hecho que deja a los países de Europa central y oriental sin contención. Se firma entonces el Tratado de Maastricht en 1992, paso de la Comunidad a la Unión Europea. Esto implica que, en el nuevo estado de cosas, se reforzaría la legitimidad democrática, la eficacia de las instituciones, y se solidificaría la coherencia de la Unión en los campos económico, monetario y político, quedando consolidada para definir una política exterior común.

Tanto el Tratado de Maastricht como el Mercado Común entran en funcionamiento al año siguiente. De esta manera le son otorgadas a la Unión competencias que hasta ese entonces habían sido exclusivos campos de los Estados nacionales: La UE, cumpliendo con el principio de subsidiariedad⁸² puede intervenir en la educación, la formación profesional, la salud, la cultura, etc. Prevé la creación de la unión económica y monetaria (UEM) e instituye la ciudadanía europea.

A partir de ese momento el Parlamento debe aprobar la elección del presidente de la Comisión y luego su composición, cuyo mandato se extiende a cinco años.

En 1992 se crea el Espacio Económico Europeo (EEE), se incluye a más Estados y se amplían las competencias.

4.2. Diseño institucional europeo

Consejo Europeo:

Conformado por los jefes de Estado y/o de gobierno de los Estados miembro, sus competencias son: dar a la construcción europea un impulso político general, definir las orientaciones generales para favorecer la construcción europea y fijar las líneas directrices de orden político para las Comunidades europeas y la cooperación política, regular la coherencia de los diferentes aspectos de la Unión y expresar la posición común en lo que a relaciones exteriores se refiere. También actúa como árbitro, resolviendo cada cuestión por unanimidad. Implica, en una palabra, la instancia diplomática de la Unión.

Francesca Morata señala las seis funciones del Consejo que considera centrales: ser un centro de discusión, negociación y decisión al más alto nivel de la UE, ser el árbitro de los conflictos entre los Estados miembro y entre las instituciones comunitarias, elaborar la agenda de la Unión a mediano y largo plazo, ser el generador de políticas, y ser el responsable de la PESC (Política Exterior de Seguridad Común).⁸³

81. Esta crisis tuvo lugar a partir del debate alrededor de la generalización del voto por mayoría calificada en el Consejo (lo que separaría a la CEE de una simple OI de cooperación, donde existía unanimidad). Pero el gobierno francés cuestiona esta extensión afirmándose en el argumento de que la unanimidad era la barrera última contra una "desviación supranacional". Para financiar la política agrícola, la Comisión había propuesto un sistema de recursos propios y la extensión de poderes del Parlamento. Francia se niega a acudir a las reuniones del Consejo desde el 30 de junio de 1965, abriendo la crisis de la silla vacía.

82. Principio en que se basa la actuación de la comunidad cuando la consecución de determinados objetivos puede realizarse mejor en el plano comunitario que en un nivel inferior.

83. MORATA Francesca, *La Unión Europea. Procesos, actores, debates*, ed. Ariel, Barcelona, 1998, p. 83.

Consejo de Europa:

Conformado por un representante de cada uno de los Estados miembro, su rol es el de legislar (función compartida con el Parlamento) y constituir el Ejecutivo, en tanto es quien adopta los reglamentos y directivas, establece el proyecto de presupuesto cada año y participa de su adopción, es el representante comunitario a nivel internacional, autoriza la apertura de las negociaciones y otorga a la Comisión el mandato para negociar acuerdos comerciales y de asociación. Estas atribuciones son señales de la originalidad de la construcción institucional de la UE, ya que, cumpliendo al mismo tiempo con funciones legislativas y ejecutivas, se diferencia por completo de la estructura tradicional del Estado nación, al alejarse de la noción tradicional de división de poderes. Las decisiones son tomadas por mayoría calificada⁸⁴. “Con respecto a la mecánica de trabajo del Consejo es importante considerar también el rol del Coreper y de los grupos de trabajo. (...) En primer lugar, debemos destacar nuevamente que es la propuesta de la Comisión la que pone en marcha al conjunto de engranajes, la que ‘pone en marcha la máquina’. Esta propuesta es transmitida por la Secretaría General del Consejo a las representaciones permanentes de los Estados miembro en Bruselas. Cada una de ellas difunde el documento en la capital, para el examen nacional, sin el cual, por falta de instrucciones, las representaciones en Bruselas no podrían actuar. En los días que siguen, la presidencia en ejercicio convoca a un grupo de trabajo, o entre los cincuenta grupos permanentes, o un grupo *ad hoc*, de acuerdo a la cuestión a tratarse, si ésta no puede confiarse a alguno de aquellos por ser demasiado específica.”⁸⁵

El Parlamento Europeo (PE)

La originalmente Asamblea Parlamentaria fue creada en 1958 por el Tratado de Roma, conformada por delegaciones de los parlamentos nacionales de los Estados miembro. En 1979 se lleva a cabo la primera elección directa por sufragio universal, y la Asamblea adopta el nombre de Parlamento Europeo. “Se trata del órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas. (...) Si bien está prevista la elección de sus miembros de acuerdo a un sistema único para toda la Unión Europea, aún no se ha logrado un acuerdo de tal forma que se recurre a las normas nacionales. Esto produce diferencias interesantes entre los países, especialmente en relación al comportamiento de los representantes.”⁸⁶

Las elecciones se desarrollan cada cinco años. Los representantes del Parlamento no pueden ser miembros de la Comisión, del Tribunal de Justicia o de un gobierno nacional.

Respecto de las funciones de control, es el Parlamento el que aprueba la composición de la Comisión y regula su funcionamiento.

El presupuesto de la Unión –otorgado a partir de la década del setenta- es fijado por el PE y el Consejo. Es competencia del presidente del PE declarar la aprobación definitiva del presupuesto una vez finalizado el procedimiento de análisis.

Entre los poderes legislativos del PE existen diferentes procedimientos a su cargo: la función consultiva, el procedimiento de cooperación, el procedimiento de codecisión –conjuntamente con el Consejo, en materia de regulación del mercado interior, libre circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento, elaboración de los programas marco en algunos sectores específicos; derecho a la información.

La Comisión Europea

Está conformada por veinte comisarios, con una duración de cinco años, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembro, dos por cada uno de Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido; y uno por cada uno de los pequeños. El presidente es elegido por los jefes de Estado.

Sus funciones son: actuar como garante del cumplimiento del derecho comunitario, actuar como órgano ejecutivo de las comunidades, y actuar como representante de la Comunidad.

El Tribunal de Justicia Europeo (TJE)

Creado en 1951 por el Tratado CEEA, el TJE es una institución común a las tres comunidades. Los jueces son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembro. El presidente es elegido por los jueces, con un mandato de tres años, y las decisiones son colegiadas.

“Se ha afirmado repetidas veces que el TJE, a pesar de estar desprovisto de poderes coercitivos, ha sido y continúa siendo un actor central para el desarrollo y la consolidación del sistema jurídico e institucional de la UE, fundamentalmente a partir de tres elementos centrales: el efecto directo y la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, que conectan directamente el orden jurídico comunitario con el de-

84. La mayoría calificada fue aplicada después de su creación, ya que en un principio se necesitaba unanimidad para aprobar los proyectos, pero fue modificado debido a la ampliación de miembros, lo que obstaculizaba el proceso decisonal.

85. VAZQUEZ Mariana, *Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea, en Argentina entre dos siglos. La política que viene*, ed. Eudeba, Buenos Aires, s/a, p. 239.

86. Ídem, p. 240.

recho de los Estados miembro, y la jurisprudencia relativa a las competencias de la Comunidad Europea, que confiere a los Tratados un alcance mayor que el que algunos de sus redactores hubieran esperado.”⁸⁷

El Tribunal de cuentas

Creado en 1975 por el Tratado de Bruselas y por iniciativa del PE⁸⁸, está compuesto por quince miembros con un mandato de seis años. Su función es controlar la ejecución del presupuesto comunitario; controla las cuentas de todo organismo dependiente de la Comunidad.

Comité Económico y Social

Órgano consultivo de las demás instituciones comunitarias. Compuesto por 222 miembros designados por el CM con un mandato de cuatro años renovable, tiene como función la de ser un órgano consultivo, en función de lo cual emite dictámenes obligatorios, facultativos y por propia iniciativa; mantener relaciones permanentes con las instituciones comunitarias, en particular, con la Comisión; organizar conferencias, debates, seminarios y redactar informes sobre los temas de su competencia.

Comité de Regiones

Consejo consultivo de las colectividades regionales, con 222 miembros nombrados por el Consejo, establece su reglamento interno y designa a su presidente. Es consultado por el Consejo, por la Comisión y por el PE, puede emitir opiniones por propia iniciativa. Competente principalmente en: redes transeuropeas en ámbitos de transporte, telecomunicaciones, energía, educación, cohesión económica y social, etc.

4.3. La Unión Europea como modelo federalista

La integración europea es un proceso, esto implica que una vez iniciada, la integración voluntaria de las naciones soberanas puede tomar diversas direcciones y generar efectos secundarios no imaginados por quienes la pusieron en marcha, precisamente por significar una práctica poco frecuente. Eso explica la modificación de motivaciones que llevaron a los Estados europeos a integrarse. Al comienzo se trataba de intereses geoestratégicos y de seguridad, pero luego encontraron otras aplicaciones útiles, como la prosperidad económica y el trabajo político conjunto. Los Estados europeos parecen haber sorteado los efectos colaterales devenidos de la primera intención integracionista, resolviendo los conflictos de intereses mediante la ampliación de las instituciones supranacionales originales y la creación de otras nuevas.

Para dar comienzo al proceso de integración federalista, es necesario elegir un punto de arranque estratégico; la UE eligió la CECA. “Petits Pas, Grands Effets”, planteó Jean Monnet⁸⁹, frase entendida como “Dar pequeños pasos que originen grandes efectos”. La importancia radica en fijarse una tarea concreta que sea posible manejar en conjunto con pocas polémicas iniciales, suficientemente ligada a otras áreas de posible cooperación conjunta como para generar efectos secundarios en éstas. En cuanto a la UE, la integración sectorial fue seguida por la liberalización del comercio, por la Política Agrícola Común (PAC), y más tarde por la integración monetaria.

El proceso de federalización de la UE fue impulsada por la convergencia de intereses específicos, no por la creación de una identidad. Como señala Andrés Malamud, “las regiones internacionales son creaciones artificiales. No hay que descubrirlas, hay que producirlas.”⁹⁰ Los efectos indirectos son definidos de la siguiente manera: “Las tensiones del entorno global y/o las contradicciones generadas por el desempeño (de la organización) dan origen a resultados imprevistos en busca de los objetivos acordados. Es probable que estas frustraciones y/o insatisfacciones promuevan la búsqueda de medios alternativos para alcanzar las mismas metas, o sea, que induzcan a revisar las respectivas estrategias ampliando la jurisdicción de los órganos regionales.”⁹¹

A pesar de las diferencias culturales, más que atenuarse o resultar en obstáculos a tal fin, los europeos han aprendido a coexistir con sus múltiples identidades, capitalizándolas en aras de aumentar la interdependencia económica y facilitar la comunicación social. También es cierto que los estilos de vida, las modalidades de comportamiento social y las normas que rigen la actividad política han tendido a converger dentro de Europa. “Lo importante es que los europeos hoy saben, comprenden y aceptan que muchos de sus intereses sólo pueden defenderse mediante procesos que sobrepasan las fronteras nacionales.”⁹²

Según nos muestra la experiencia europea, para que pueda establecerse una federación de Estados

87. Ídem, p. 254.

88. Creado en reemplazo de los dos órganos en la materia existentes hasta ese momento: la Comisión de Control y el comisario de Cuentas de la CECA.

89. Presidente de la Alta Autoridad de la CECA entre los años 1952 y 1955.

90. MALAMUD Andrés, *La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR*, en revista Desarrollo Económico, vol. 46, n° 181, abril-junio 2006, p. 9.

91. Ídem, p. 10.

92. *Ibidem*.

es condición *sine qua non* que los Estados miembro sean democráticos, requisito estipulado en la década de 1960 ante la solicitud de España – en ese momento, bajo el régimen de Franco- de ingresar en la CEE. En el Tratado de Ámsterdam de 1998 este requisito se amplió hasta abarcar la vigencia de los derechos humanos y del estado de derecho. Los motivos de la determinación de que todos los Estados miembro sean democráticos se fundan en que sólo los gobiernos que cuentan con una fuerte legitimidad dentro de sus respectivas sociedades están en condiciones de realizar propuestas creíbles indispensables para concertar acuerdos, ratificarlos y supervisar su implementación; implica un reaseguro de que ninguno de ellos recurrirá a la fuerza para resolver sus disputas (es poco probable que los Estados más poderosos, es decir, los capaces de aplicar la fuerza, sean apoyados por sus ciudadanos para llevarlo a cabo).

También nos muestra Europa que la creación del ámbito federalista es posible aun cuando los países miembros tienen diferentes niveles de desarrollo y de riqueza *per cápita*. Y no sólo que es posible, sino que tiende, progresivamente, a reducirlas. “En los comienzos de la CEE, sólo Italia era un país marcadamente más pobre y menos desarrollado que el resto. La posterior incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España ratificó la capacidad de la UE para adaptarse a esta fuente evidente de tensiones y reaccionar al respecto. Mediante una combinación de políticas –medidas selectivas al momento del ingreso, financiamiento regional y estructural, subsidios agropecuarios– y la propia dinámica de los mercados competitivos más grandes, promovió un patrón que podría denominarse ‘convergencia hacia arriba’. Los países miembros (e incluso sus regiones subnacionales más pobres y menos desarrolladas) que ingresaron a la UE en condiciones menos favorables tendieron luego a tener un mejor desempeño, y su nivel de vida convergió hacia arriba hasta alcanzar la norma de la UE –en un caso, el de Irlanda, incluso la superó –, sin que por ello menguara notablemente el desempeño de los países más favorecidos.”⁹³

A partir de la teoría federalista de Alexander Hamilton, la Unión Europea responde perfectamente a ese modelo, tomando la base estructural del valor de la unión dentro de la diversidad. Así, fue construyendo una serie de instituciones comunitarias con diferentes competencias, que hoy hacen que encontremos en Europa las tres funciones clásicas: legislativa, ejecutiva y judicial, pero a diferencia de la forma de repartición estatal, estas funciones no se encuentran concentradas en un órgano específico.

La Comisión Europea, como se ha dicho, es una institución políticamente independiente, representante de los intereses de la UE. Actúa en interés de la UE comprometiéndose a no aceptar instrucciones de los Estados miembro de la comunidad. Es también políticamente responsable ante el Parlamento. Es la encargada de proponer la legislación, políticas y programas de acción, y de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo de la UE. La Comisión deja translucir elementos federalistas al actuar como institución comunitaria y poseer prácticamente el monopolio de la iniciativa legislativa.

El Parlamento representa los intereses de los pueblos europeos, elegido – como ya se subrayó- por sufragio universal directo, e interviene en el proceso decisional junto con el Consejo. Éste representa a los Estados miembro, plasmado en el proceso de codecisión en el que interviene junto con el Parlamento.

El “ordenamiento jurídico superpuesto” al de los Estados miembro, se cierra con el Tribunal de Justicia, garante de la aplicación del ordenamiento comunitario. El Tribunal actúa, entonces, como órgano de control judicial por encima de los órganos judiciales estatales en los temas de competencia comunitaria.

Otro de los rasgos federalistas es la aplicación directa y supremacía de las normas comunitarias sobre todo el territorio y población de la UE, que coexiste con las de cada Estado miembro. De esta forma se crea un *doble reparto de competencias*, uno horizontal, el que infringe cada Estado dentro de su propio territorio y población, y el primero descrito, de forma vertical, que es aplicado de dos formas: una de competencia directa de la Comunidad como tal, y la otra en coordinación con los Estados miembro.

Existen además otros valores federalistas en la UE: “el espíritu sobre una sola nacionalidad europea – que está en pleno proceso de generación-; la identidad común del viejo mundo, la identificación actual con ciertos símbolos tales como una bandera, un himno, un día festivo de Europa, una moneda y un pasaporte único...”⁹⁴.

La autonomía económica es otra de las características del modelo federalista, presente en la UE. Se refiere al presupuesto diferente al de los Estados miembro.

“El *Principio de la Unión* es otro elemento para tener en cuenta. No basta una ley que garantice la participación, y de donde emane la participación. El federalismo no apunta a una unificación total. Lo más relevante es la capacidad de conformar una comunidad incluyente con autoridad propia otorgada por las comunidades incluidas. Como la dualidad acarrea conflictos, el principio de unión política los concilia, multiplicando las relaciones dentro de la Unión Europea en aras del bien común, que es determinado por el conjunto de valores que dan base a la Unión Europea, es decir, ésta se encuentra basada en un sentimiento de bien común nacional.”⁹⁵

93. Ídem, p. 13

94. GUEVARA PALACIOS Augusto, *Algunos Planteamientos sobre el federalismo y la Unión Europea*, en revista Cuestiones Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 108.

95. Ídem, p. 116.

Mientras los Estados tienen la plenitud de competencias para la organización de la vida social en su espacio territorial, la Unión Europea asume las competencias que le han sido atribuidas expresamente por los Estados miembros, atribución que se efectúa por los tratados internacionales que constituyen la Unión y dentro del marco amplio de competencias que describen los artículos generales de los tratados.

La construcción comunitaria se basa principalmente en la posibilidad de adoptar normas comunes por las instituciones de la Unión (Consejo, Comisión, Parlamento). La ejecución del derecho comunitario corresponde a los Estados miembros, a sus parlamentos y a sus autoridades administrativas y judiciales.

La pretensión de transformar la Unión Europea en una unión política y económica según se manifiesta en el Tratado de la Unión, así como la creación de un sistema europeo de defensa y seguridad común, el desarrollo de una política exterior común y la formación de un espacio judicial europeo y de un sistema de seguridad interior, implican una formulación en términos federales, con transferencia efectiva y permanente de competencias estatales a órganos federales. Un ejército europeo, una diplomacia europea, una policía europea y una jurisdicción europea sólo podrían desarrollarse con instituciones federales dotadas de facultades efectivas de ejecución.

La novedad de la Unión Europea (UE) radica en el hecho de que representa el más exitoso intento de construcción de una nueva forma de estado a nivel internacional. Es la región más regulada del mundo. Sus instituciones políticas aplican restricciones sobre lo que los estados soberanos deberían hacer entre ellos. El proceso de integración europea ha hecho que los Estados miembros restringieran su poder y cooperaran para solucionar en conjunto las cuestiones que por separado no podían resolver. Ha creado una sociedad civil europea en conjunto con las sociedades nacionales, y establecido instituciones europeas que representan el mecanismo de toma de decisiones que progresivamente redujeron las instituciones nacionales. El proceso ha avanzado tanto que hoy es impensable una guerra entre dos miembros de la UE. El debate político alrededor del tema de la Constitución muestra cuán lejos ha llegado este proceso. Lentamente, algo como una Federación Europea está tomando forma.

Irónicamente, fue Europa, con su multiplicidad de lenguas, sus culturas nacionales sumamente arraigadas y su trágica experiencia de enfrentamientos armados, la que llegó más lejos.

Como señala Ulrich Beck, "Europa, como liga cosmopolita de Estados que intenta controlar cooperativamente la globalización económica y respetar sin nivelarla la otredad de los otros (exactamente de las co-naciones europeas) en vez de negarla burocráticamente, podría ser o llegar a ser una utopía completamente realista."⁹⁶

5. Mercosur

5.1 Historia:

Puede decirse que el proceso de integración latinoamericano surge en 1909⁹⁷ con la presentación de un proyecto que proponía la creación de la Unión Aduanera del Sur, integrada por Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Finalmente este proyecto no se concretó, ni tampoco en su relanzamiento en 1929.

En 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), convirtiéndose en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Los Estados miembros fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y se asociaron con el fin de crear un mercado común mediante un proceso de "articulación y convergencia" de las iniciativas de integración subregionales.⁹⁸

Sin embargo, no fue hasta pasados varios años cuando estos procesos progresaron. Andrés Malamud explica que fue condición para ello la democratización de los Estados de los países firmantes. Así, entonces, en 1985 Argentina y Brasil firman la Declaración de Foz de Iguazú, mediante la cual se crea una Comisión Mixta de Alto Nivel para la integración argentino-brasileña, sentando de esa forma las bases para la integración futura⁹⁹.

En 1990 se registra en el ya existente Acuerdo Latinoamericano de Integración¹⁰⁰ (ALADI) un Acuerdo de Complementación Económica. A esto se sumó la participación de Paraguay y Uruguay, quienes expresaron su consentimiento a formar parte del proceso de integración que se estaba gestando. De esta

96. BECK Ulrich, *Poder y Contrapoder en la era global*, ed. Paidós, Barcelona, 2002, p. 145.

97. MALAMUD Andrés, *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del Mercosur*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p. 290.

98. *Ibidem*.

99. *Ibidem*.

100. El Tratado de Montevideo (TM80), marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI, fue suscrito el 12 de agosto de 1980 estableciendo los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales. En <http://www.aladi.org>.

manera suscriben un acuerdo para crear un mercado común entre los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Así nace el Mercosur, asociación económica que tiene como primer objetivo aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas, ampliando las dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías¹⁰¹.

“...la creación de un espacio económico como el Mercosur también obedeció a un ambicioso plan de los Estados miembro: la conformación de un área cultural y social que pudiese integrar las expresiones creativas de sociedades que comparten raíces históricas comunes, a pesar de los matices que las diferencian. Sin embargo, en el corto plazo, el acento político fue puesto principalmente en las garantías que tal acercamiento entre los dos países más poderosos de la región, podía traer aparejado para la democracia.”¹⁰²

5.2 Marco institucional del Mercosur

5.2.1 El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, crea formalmente un mercado común entre los Estados firmantes: nace así el Mercosur. Este tratado define criterios generales del marco del acuerdo (de allí su denominación como *acuerdo-marco*), e implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”¹⁰³

Estas normas acordadas comenzarían a regir el 1º de enero de 1995.

Este acuerdo-marco va aún más allá, explorando otras áreas, como la de medio ambiente, educación y salud, dejando entrever el ideal democrático que parecía característica esencial subyacente para la concreción de dicho acuerdo. Otras dos características importantes en el Tratado de Asunción son: el objetivo de lograr el bienestar común de los pueblos de los cuatro Estados firmantes y la *vocación regional* que deja abierta la posibilidad de adhesión a otros Estados de la región¹⁰⁴.

5.2.2 El Protocolo de Brasilia prevé un marco normativo para la solución de controversias, conformando un sistema en tres instancias: negociaciones directas; intervención del Grupo Mercado Común (GMC), conformado por 16 miembros que representen a los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores y a los Bancos Centrales de cada Estado-miembro, y la opción de un sistema de arbitraje *ad hoc* como instancia máxima¹⁰⁵.

5.2.3 El Protocolo de Ouro Preto pone fin al período de transición y establece los cuerpos definitivos del Mercosur mediante órganos administrativos y políticos, haciendo de la asociación, un actor jurídico internacional. De esta manera quedan constituidos los siguientes órganos:

- **Consejo del Mercado Común (CMC)**, órgano superior del Mercosur, encargado de la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembro, ejercida durante seis meses por rotación de los Estados miembro en orden alfabético.
Sus funciones son: Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, así como de sus Protocolos y acuerdos firmados en su marco; formular políticas y promover las acciones necesarias para la con-

101. http://www.armada.mil.uy/prena/delea/pdf/el_mercosur

102. Op. cit., MALAMUD Andrés, *Democracias presidencialistas...*, p. 291.

103. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

104. Op. cit., MALAMUD Andrés, p. 291.

105. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

formación del mercado común; ejercer la titularidad de la personería jurídica del Mercosur; negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común; crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria y homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común¹⁰⁶. El cumplimiento de las decisiones que adopte el Consejo es obligatorio.

- Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur, tiene como funciones: 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; proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común; fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias; 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; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur; adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo; someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno; organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite; elegir al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social¹⁰⁷. También resultan obligatorias sus decisiones.
- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), encargada de velar por la aplicación de instrumentos de política comercial común, efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.
Son funciones y atribuciones de la Comisión de Comercio del MERCOSUR: velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados miembro con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común; efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados miembro; 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; tomar 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 miembro; 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; proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR; proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común; establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dirigir y supervisar las actividades de los mismos; desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común; adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación¹⁰⁸. Sus directivas también son obligatorias para los cuatro Estados.
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), órgano representativo de los Parlamentos Nacionales de los Estados miembro, integrada por la misma cantidad de parlamentarios representantes de los Estados miembro, su función es la de remitir recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común¹⁰⁹.

106. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

107. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

108. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

109. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

- Foro Consultivo Económico-Social (FCES), órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado miembro. Su función es consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común¹¹⁰.
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), es un órgano de apoyo operativo y se encarga de prestar servicios a los demás órganos del Mercosur¹¹¹.

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia y el de Ouro Preto, constituyen así el esqueleto institucional y la espina dorsal jurídica del Mercosur. Contemplan tanto la integración económica como la estructura organizativa.

Posteriormente, en la Cumbre de Presidentes de Montevideo de diciembre de [2005](#), se crea el [Parlamento del Mercosur](#), organismo que entra en funciones en el 2006 reemplazando a la Comisión Parlamentaria Conjunta, y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, mediante el Protocolo de Olivos.

5.3 Análisis político

Fueron los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil quienes impulsaron la integración, en el contexto de ciertos procesos nacionales. Me refiero a los procesos de redemocratización que Argentina y Brasil estaban transitando tras el período de gobiernos militares¹¹². Otro de los aspectos coyunturales de la hora del bloque fueron las hipótesis de conflicto que existían entre los países vecinos, y como tercer aspecto, el perfil económico acentuadamente orientado al exterior. En estos dos puntos puede establecerse un paralelismo entre el surgimiento de la Unión Europea y el Mercosur.

Ahora bien, el Mercosur tiene una característica que lo distingue del resto de los procesos similares: se trata de la rapidez en su desarrollo. Desde 1985, primer paso para la conformación del bloque, hasta la fecha de la firma del Tratado de Asunción, los dos Estados fundadores habían terminado el proceso de transición necesario para poder constituir el bloque; y en los años que siguieron, habían modificado sus legislaciones de manera tal de poder sostener la integración económica futura en concordancia con sus soberanías nacionales.

Otras características que pueden hallarse en este bloque regional son las relacionadas con las presidencias de Sudamérica. Andrés Malamud habla de *negociación descentralizada* como mecanismo de funcionamiento característico del Mercosur, haciendo referencia a la estrategia mediante la cual los presidentes latinoamericanos ejercen su influencia sobre sectores más vastos, mediante su ejercicio como actores unificados. Otra de las características que señala Malamud es la inexistencia en la región de *clivajes superpuestos*, es decir subgrupos de Estados que, dentro del bloque, compitan y colisionen por llevar la supremacía. Para notar esto, puede establecerse una comparación con el caso europeo, en donde sí existen diferentes subgrupos que tratan de consolidar el liderazgo, que va rotando según el período político. En el Mercosur, por el contrario, el eje Argentina-Brasil se lleva toda la atención¹¹³: a mayor cantidad de miembros del bloque, menor el poder que ostenta cada uno.

Hay algunas figuras fundamentales en el proceso de integración Sudamericana, como lo son los ex presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, que explican que la inicial intención del Mercosur fue modificándose con el paso de los años y el cambio de gobierno de los Estados fuertes del bloque, especialmente en la década del 90 en Argentina, con la presidencia de Carlos Saúl Menem.

El Mercosur fue deliberadamente creado y mantenido como una organización intergubernamental. Sus fundadores no querían repetir los fracasos de otros intentos de integración latinoamericana, razón por la cual insistieron en que todas las decisiones debían tomarlas los funcionarios de los países, siendo la única regla el consentimiento unánime. Siguiendo la idea de Malamud se encuentra la premisa de que la teoría federalista admite dos maneras de avanzar en el camino de la integración; a saber, a través de la negociación constitucional intergubernamental, o mediante el llamado a una asamblea constituyente. Por estas dos vías se llega a la conformación de un Estado Federal, estas dos vías están dirigidas desde arriba. En nuestro caso podemos ver el proceso de negociación intergubernamental y la conducción del proceso desde arriba, pero no encontramos una delegación de poder a uno nuevo supranacional.

Al no existir derecho comunitario en el Mercosur, para que las decisiones regionales sean vinculantes, cada legislación nacional debe absorberlas. Tampoco existe una burocracia regional, es por eso que las políticas sólo pueden ser implementadas por las autoridades nacionales. “La única área que quedó formalmente excluida de la exigencia de consenso intergubernamental fue la relativa a la resolución de controversias, aunque en quince años sólo se recurrió nueve veces a los mecanismos establecidos por el Protocolo de Brasilia...”¹¹⁴

110. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

111. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

112. El gobierno militar argentino había terminado formalmente en 1983, mientras que el brasileño lo hizo en 1985, año en que se firma el Tratado de Foz de Iguazú, dando origen al bloque.

113. Op. cit., MALAMUD Andrés, *Democracias presidencialistas...*, p. 294.

114. Op. cit., MALAMUD Andrés, *La experiencia...*, p. 16.

Pareciera ser entonces que en el Mercosur la teoría que opera es el intergubernamentalismo mediante la negociación directa entre los presidentes cada vez que las circunstancias llevan a tener que tomar una decisión importante, y que finalmente no se ha constituido un mercado común, sino que se encuentra en una etapa anterior, funcionando entre los Estados miembro una unión aduanera imperfecta.

Sin embargo, existen algunos signos de redireccionamiento del Mercosur hacia una integración más avanzada:

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), creada en el año 2000, es un plan de inversiones en infraestructura, y tiene por objeto potenciar y elevar la competitividad y la productividad regional mediante una serie de pasos para integrar físicamente la región sudamericana. Es un proyecto de alto contenido político, orientado a crear sólidas bases sobre las cuales sustentar un proceso de integración regional para alcanzar una inserción competitiva, eficiente y equitativa de la región en el contexto de la globalización. Esta iniciativa se justifica sobre la base de la necesidad de una agenda renovada de desarrollo, que restablezca un patrón de crecimiento sostenido, creador de empleo, incluyente y participativo, que valore la riqueza ambiental y cultural de la región.

La IIRSA se sustenta en dos ámbitos de acción fundamentales: En primer lugar, el ordenamiento espacial del territorio se realiza sobre el reconocimiento de la realidad geopolítica y geoeconómica del continente, definiendo ejes de integración y desarrollo que, yendo más allá de las necesidades de carácter físico, tienen un contenido integral, buscando el desarrollo del recurso humano como factor fundamental en la construcción del futuro de la región. Estas franjas concentradoras de los flujos de comercio e inversión actuales y potenciales fueron diseñadas en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. La infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones se desarrollan a partir de esta concepción. En segundo lugar, el esfuerzo de la iniciativa busca la convergencia de normas y mecanismos institucionales, removiendo barreras de orden regulatorio, legal, operativo e institucional que limitan el uso eficiente de la infraestructura existente, así como las que obstaculizan las inversiones en nueva infraestructura a fin de permitir el libre comercio de bienes y servicios dentro de la región. Estas actividades, llamadas Procesos Sectoriales de Integración, buscan implementar instituciones independientes de presiones políticas, tanto de los gobiernos como de los actores afectados. En etapas posteriores se prevé el impulso de instituciones supranacionales con el objeto de aumentar las eficiencias sectoriales para apuntalar la competitividad regional¹¹⁵.

La Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) fue creada en diciembre de 2003 como órgano del Consejo Mercado Común, en el marco del proceso de fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR, y está integrada por Representantes Permanentes de cada Estado miembro. La CRPM funciona de modo permanente en la ciudad de Montevideo y asiste, en todas las actividades que le sean requeridas, al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia *Pro Témpore* del Mercosur, también presenta iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del Mercosur, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; trabaja en aras de afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentaria estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta, con el Foro Consultivo Económico y Social, y con las Reuniones Especializadas. Su presidente (actualmente el Licenciado Carlos Álvarez), además de presidir la labor de la Comisión, representa al Mercosur en sus relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo Mercado Común¹¹⁶.

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración¹¹⁷.

Tanto éstos como otros signos, entre los que pueden mencionarse la creación del Grupo de Alto Nivel para el empleo en 2004, la firma del Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos en el mismo año, la inclusión de Venezuela como miembro pleno en 2006, la liberalización de circulación de personas entre los Estados miembro, la creación del mecanismo de Estados asociados, a partir del que se incorporaron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, demuestran una intención de un movimiento hacia una mayor integración.

115. http://www.ecosimbiosis.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=113

116. <http://www.presidenciamercosur.org/crpm.php>

117. <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/datos/docu/introduccion%20al%20FOCEM.pdf>

6. ¿Hacia un modelo federalista?

El Mercosur ha sido en muchos aspectos una experiencia de integración regional exitosa, siguiendo los estándares de los países en desarrollo.

Entre las contribuciones alcanzadas que ha hecho, puede encontrarse, en primer lugar, el proceso de consolidación del ambiente de paz y democracia en una escala ampliada, es decir, mayor al de los logrados en los niveles nacionales. Es claro que este aspecto puede resultarnos hoy natural, pero también lo es el hecho de que no ocurría lo mismo en los años de su nacimiento.¹¹⁸

La segunda gran contribución del Mercosur fue la liberalización comercial mediante el establecimiento de vínculos económicos más estrechos entre los países de la región (especialmente entre la Argentina y Brasil).

El tercer aporte destacable fue el valor agregado que el Mercosur logró al permitir que los Estados miembro jugaran un rol internacional más activo, obteniendo una visibilidad y una competitividad que probablemente no hubieran conseguido actuando aisladamente.

Sin embargo también es visible que el Mercosur necesita hoy de un reencauzamiento que le permita superar la actual sensación de estancamiento. Este proceso de integración está transitando una profunda crisis que no sólo lo debilita comercialmente con respecto a los demás bloques regionales, sino que también pierde las ventanas de oportunidad hacia adentro que el marco integracionista le brindaba.

Buscando entre los autores que se ocupan de investigar las causas de la crisis del Mercosur, encontramos a Roberto Bouzas, quien especifica ciertos factores concretos: Como primer factor desencadenante de la actual crisis que vive el Mercosur, plantea la modificación de los objetivos que cada Estado miembro tenía al momento de conformar el bloque. Es necesario aclarar que no todos los miembros fueron motivados por los mismos objetivos pero, aun así, éstos eran compatibles, entramado reflejado en el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil¹¹⁹. Además, existe la necesidad de permanecer alimentando esos objetivos, cumpliendo, a medida que pasa el tiempo, con las expectativas de cada Estado. Cuando esto no ocurre, o no es fácilmente observable, comienza el desincentivo. Al analizar la experiencia del Mercosur se registra, especialmente en la segunda mitad de los noventa, una gradual frustración de las expectativas de algunos de los actores clave del proceso de integración, una creciente evidencia de intereses y percepciones divergentes entre los gobiernos de los países miembros, y la progresiva ineficacia de la política como instrumento de administración de estos nuevos retos. Un ejemplo ilustrativo: Afirma Bouzas que "...la participación brasileña en el Mercosur ha estado motivada más por consideraciones estratégicas de negociación internacional que por razones puramente comerciales de alcance regional. En parte esto explica la inclinación brasileña hacia una forma de integración del tipo "unión aduanera", en oposición a un área de libre comercio. En cambio, para el resto de los miembros (especialmente para la Argentina y Uruguay) las consideraciones comerciales siempre tuvieron una importancia mayor, en parte debido a las diferencias de tamaño relativo. Para estos países el costo de eficiencia, implícito en la adopción de una estructura común de protección más similar a la de Brasil (como probablemente ocurriría en el caso de una unión aduanera), y la resignación de autonomía en la conducción de las negociaciones comerciales internacionales adquiriría sentido sólo en la medida en que tuviera como contrapartida una mejora en los términos y en la estabilidad en el acceso al mercado del socio mayor. (...) Para la política exterior brasileña (incluyendo la estrategia de negociaciones comerciales internacionales) la asociación con los restantes miembros del Mercosur, y especialmente con la Argentina, no trajo los resultados esperados en términos de fortalecimiento de la capacidad de proyectar sus intereses en el ámbito internacional. (...) Los socios menores del Mercosur, por su parte, también resintieron la reticencia brasileña a limitar la discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de política comercial o de estímulo a la inversión."¹²⁰

Como segunda razón directamente vinculada a la primera, se observa en el Mercosur una pérdida del objetivo integración regional, lo que implica, consecuentemente, un confuso establecimiento de las prioridades del bloque como tal, y, desprendiéndose de esto, una falta de precisión a la hora de determinar el camino futuro. Roberto Bouzas ejemplifica esto con el relanzamiento del Mercosur llevado a cabo en el año 2000: "En esa ocasión no se encararon los dilemas de política centrales que el proceso enfrentaba (como la implementación del arancel externo común, la mejora en la coordinación y conducción de las negociaciones comerciales externas, el tratamiento de los impactos sectoriales derivados de las turbulencias macroeconómicas), adoptando en su lugar en una serie de compromisos puntuales que recogían demandas nacionales sin ninguna jerarquía ni orden de prioridades."¹²¹

118. Ver p. 28.

119. *Acta de Buenos Aires (Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil)*, 26 de julio de 1986.

120. BOUZAS Roberto, *Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?*, Centro de Economía Internacional, 2008, p. 3. (www.cei.gov.ar)

121. *Ibid.* p. 5.

Resulta clave tener en cuenta que otro de los problemas que entraña este proceso de integración es que constituye una precaria área de libre comercio. Y esto no tiene su fundamento en las excepciones que existen sobre algunos productos (como el azúcar o los automóviles), sino en la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados con efectos negativos sobre el comercio, y la ineficacia normativa que entraña. Se encuentra hoy en el punto inicial al que había llegado la Comunidad Económica Europea en sus primeros años de construcción. En efecto, puede establecerse un paralelismo entre el Mercosur y la Comunidad Económica del Carbón y el Acero.

Considerada ésta con el embrión de la Unión Europea, retomemos sus aspectos esenciales:

Su primer presidente, [Jean Monnet](#), propuso que las empresas del carbón y del acero de Alemania y Francia quedaran bajo la jurisdicción de una única entidad que supervisara su desarrollo, medida incorporada al [Plan Schuman](#). La autoridad supranacional formada por la CECA poseía amplios poderes. Ejerció su control durante un periodo de gran expansión para estas dos industrias, consideradas entonces básicas.

Como consecuencia de su implementación y después de la abolición de las barreras aduaneras, el comercio interior dentro de la Comunidad se incrementó en más de un 100% en cinco años, así como la producción. En 1967 la CECA se fusiona con la Comunidad Económica Europea y el Euratom creando un solo organismo, la [Comunidad Europea](#) (CE), que contaba con seis miembros en 1973, doce en 1986, y que en 1993 se convertiría en la [Unión Europea](#) (UE).

El objetivo económico era establecer un mercado común del carbón y del acero suprimiendo aranceles, subvenciones nacionales o medidas discriminatorias, para asegurar así la libre competencia en el sector, obtener precios más baratos y un abastecimiento sin interrupción.

Fue en este período donde se crearon algunas de las instituciones que darían paso a la Comunidad, como la Alta Autoridad, precursora de la Comisión Europea; la Asamblea, precursora del Parlamento Europeo, y el Consejo de Ministros, precursor del Consejo de la Unión Europea.

Veamos ahora el Mercosur: encontramos hoy en este bloque regional una Unión Aduanera que genera un compromiso entre los cuatro países; en segundo lugar, existe un arancel externo común. La necesidad de que eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuatripartitamente, impone un nuevo estilo a las políticas comerciales nacionales, marcando una tendencia a la coordinación que posibilita un marco de mayor previsibilidad para la toma de decisiones de los agentes económicos; en tercer lugar, podría afirmarse que la política comercial común tiende a fortalecer y reafirmar los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales que antes realizaban los cuatro socios individualmente; en cuarto lugar, puede observarse una reducción en el riesgo de invertir en el Mercosur de manera tal que se fomentan nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras. Las cifras muestran un avance significativo en el comercio de los Estados que lo componen. Pero además el Mercosur representa, por sobre todo, un Acuerdo Político, el más importante alcanzado en la región. La integración genera un nivel de interdependencia tal que el juego de intereses cruzados lleva progresivamente a los actores públicos y privados a moverse en un escenario político común, que excede los aparatos políticos nacionales. Los avances en la construcción del mercado común, el paso inconcluso del Mercosur, implican necesariamente la conformación de un espacio político común.

Con respecto al plano institucional, se han creado hasta ahora varias instituciones homologables a las creadas en el marco de la CECA: la función ejecutiva es ejercida en el Mercosur por el Consejo del Mercado Común, organismo superior que ocupa el rol que en la CECA ejercían en forma conjunta la Alta Autoridad y el Consejo de Ministros; la función legislativa está reflejada en el Parlamento del Mercosur, equiparable al rol que en la CECA cumplían (también en forma conjunta) la Asamblea y el Consejo de Ministros.

A partir de esto: ¿puede plantearse la idea de que el Mercosur va hacia la conformación de una federación Americana? La primera respuesta, lo primero que se nos viene a la mente es pensar que esto es un imposible, que los países de la región no tienen ni la intención ni los medios para llegar a esa conclusión. Sin embargo, fue esa misma la sensación que tenían los miembros de la CECA en la década de 1950. Es más, la construcción de una federación Europea tampoco era su intención, sino que lo que los motivaba era la necesidad de fortalecer la economía regional para emerger de la situación devastadora que estaban atravesando. Pero —no tan curiosamente, visto retrospectivamente—, con el correr de los años comprobaron que esa unión había sido beneficiosa para ellos, incluyendo progresivamente a otros Estados europeos, conformando nuevas uniones complementarias¹²² a la económica, y logrando conformar la experiencia federalista mundial más clara que existe hasta hoy, respondiendo a los augurios que Benjamín Franklin había deseado para ese continente:

“Les envío la propuesta de nueva constitución federal para estos Estados. He colaborado durante cuatro meses en la convención que ha elaborado la constitución. Si tiene éxito, no veo por qué no podrían

122. El recorrido de constitución de las instituciones europeas supranacionales en el período 1945- 1992 se encuentra detallado en las pp. 20 a 22.

ustedes hacer realidad en Europa el propósito del buen rey Enrique IV fundando también, por medio de una convención similar, una unión federal y una gran república de todos sus diversos Estados y reinos, pues nosotros también hemos tenido que conciliar muchos intereses.”¹²³

Ahora bien, lo que no puede compararse entre las dos instituciones regionales es su contexto de surgimiento y desarrollo. Ambos han sido explicados y no hace falta agregar más con respecto a las diferencias coyunturales. ¿Cómo, entonces, puede seguirse un mismo hilo conductor en dos procesos que, si bien son similares, ocurrieron en dos escenarios claramente diferentes?

Resulta necesario ubicarnos en el proceso globalizador en el que estamos inmersos. Siguiendo a Ulrich Beck, la globalización implica la apertura de un nuevo juego en el que las reglas y los conceptos fundamentales del antiguo ya no son reales, aunque aún existan quienes lo juegan o, en todo caso, que ese juego ya no es posible *solo*. Beck utiliza el juego de damas para explicar el antiguo, en el que ambos jugadores disponían de la misma cantidad de fichas y jugadas. En el nuevo juego encontramos un espacio y un marco de acción nuevos: la política se *deslimita* y *desestataliza*. Como consecuencia, aparecen otros jugadores, nuevos papeles, nuevos recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos. En el antiguo juego cada ficha jugaba de una forma única, cosa que no ocurre en el nuevo. Esta metáfora resulta interesante en que las oportunidades de acción de los jugadores dependen de cómo se definan ellos y cómo redefinan lo político.¹²⁴ Entramos de esta manera en el concepto de *Estado cosmopolita*, como resultado de la fusión entre sociedad civil y Estado, en el que el *príncipe cosmopolita* es un actor colectivo. De allí un nuevo interrogante a partir de pensar al Estado como contingente y políticamente mutable: ¿Cómo es posible la transnacionalización del Estado?¹²⁵

Ante la realidad de un mundo globalizado surgen nuevos retos, nuevas cuestiones y paradigmas, muchas de ellas negativas, ante lo cual los Estados nacionales pueden tomar diversos caminos para ajustarse a la nueva realidad. Una alternativa puede ser: cerrarse herméticamente para que los efectos negativos no los alcancen (cosa que indefectiblemente pasaría porque la lógica de la globalización no reconoce fronteras), o abrirse a sus aspectos positivos trabajando en pos de que los aspectos negativos (tampoco evitables en este caso) sean suavizados desde la misma lógica globalizadora. Dicho en otras palabras, se trata de aprovechar como ventana de oportunidad los beneficios de la era global en aras de resolver las problemáticas que la era del Estado nación no pudo resolver.

La respuesta a esta última pregunta es, entonces, que la política debe reaccionar a los desafíos de la globalización: “De la idea de cosmopolitización de los Estados nacionales quizá surja una estrategia inédita de pacificación de los conflictos de nacionalidad crónicos y de las dependencias imperiales, una estrategia que obtendría dos resultados: compensar la pérdida de autonomía de los Estados nacionales ampliando la soberanía de los gobiernos y países implicados y, de esta manera, tender puentes de bienestar y construir un marco de condiciones legales para la coexistencia de reivindicaciones, certezas y tradiciones culturales excluyentes entre sí. (...) crearía y reforzaría las interdependencias económicas y legales...”¹²⁶

Estamos viviendo un proceso de globalización en el que los jugadores ya no son sólo los Estados nacionales, los gobiernos, los partidos y las organizaciones internacionales, sino que ahora nos encontramos ante la movilización de intereses comunes por encima de las fronteras, nuevos centros de poder por encima, debajo y paralelos a los Estados, institucionalización de redes de política interestatal, incluidos los actores y estrategias de la economía mundial y de la sociedad civil.

Como respuesta a la pregunta inicial y ante las primeras respuestas que fácilmente pueden surgirnos a partir de las raíces fuertemente nacionalistas que los miembros del Mercosur tienen, todos ellos con sistemas fuertemente presidencialistas, surge otra pregunta: ¿Estarían los Estados que conforman el Mercosur dispuestos a ceder parte de su soberanía para formar un sistema federalista, en definitiva, un Estado supranacional? La propuesta no es que los Estados cedan parte de su soberanía; se trata de una merma de su soberanía *nacional* que puede compensarse con una ampliación de la soberanía cooperativa transnacional, opción consecuente con el tipo de problemas de regulación con que nos enfrentamos en la era global. No se trata de la pérdida de atribuciones nacionales para solucionar problemas, sino a la inversa: mediante la transnacionalización de las actividades de los Estados y los gobiernos, se abre camino a la solución (a nivel nacional) de los conflictos. El esquema, entonces, consistiría en un *flujo de soberanía* que sale del Estado nacional hacia el Estado federal y vuelve al primero por vía cooperativa.

123. Op. cit., BECK Ulrich, p. 144.

124. Ídem, pp. 27 a 29.

125. Ídem, pp. 32 a 33.

126. Ídem, p. 148.

Conclusiones

Comparando los teóricos analizados puede observarse una clara similitud en uno y otro lado del océano atlántico. Si tomamos las ideas de Kant y de Hamilton y los federalistas vemos que, observando diferentes realidades, ambos llegan a la misma conclusión. El punto de conexión teórica que los une es el modelo federalista de unión de Estados, con diferentes características para uno y para los otros (especificadas en el cuerpo del trabajo).

Cuando observamos los contextos de surgimiento de las instituciones elegidas encontramos muchas diferencias que formulan distintos objetivos pensados inicialmente para una y otra institución: La UE buscaba un acuerdo económico que rescatara las industrias devastadas por la segunda guerra mundial, y también político-estratégico que evitara que volvieran a enfrentarse los dos Estados centralmente enemistados dentro de Europa continental: Alemania y Francia. A la vez, se buscaba el fortalecimiento de la Europa occidental frente a la URSS que crecía generando hipótesis de conflicto claras y definidas contra ésta. En el caso del Mercosur, su fundación guarda la intención de generar un espacio económico interestatal capaz de fortalecer a cada miembro mediante el establecimiento de un Mercado Común que, aún hoy, no ha llegado a concretarse. Si bien entre los Estados signatarios se pensó en formar el Mercosur para evitar ciertos conflictos existentes entre Argentina y Brasil, éste no fue el principal motor para su formación; aunque sí lo fue la necesidad histórica de fortalecer las democracias de los cuatro.

Es correcto afirmar que la idea inicial del Mercosur es similar a lo que fue la CEECA en la década del 60 del siglo pasado. La gran diferencia es que ésta logró constituirse en Mercado Común, mientras que en el Mercosur no se ha llegado aún a formar una unión aduanera perfecta.

También es real la acelerada puesta en marcha que vio el Mercosur: a diferencia de la UE, en los primeros cinco años éste estaba funcionando, tal vez animado por el sentido que los Estados signatarios le encontraban al fortalecimiento democrático propio de aquellos años. Pero quizás esa rapidez *contenía la semilla de su propia destrucción*. Las etapas no fueron completadas, ni consensuadas ni pulidas para un mejor funcionamiento, porque lo que subyacía era la intención **individual** de lograr un crecimiento sostenido.

Según la visión de los economistas, el Mercosur es una unión aduanera imperfecta que puede tener la capacidad de perfeccionarse en el futuro, pero la realidad cotidiana muestra que aún no se cumplen las características que la unión aduanera debería tener. Para empezar, no están liberados los aranceles.

Si bien se observan atisbos de crecimiento en conjunto, el panorama nos muestra que el Mercosur hoy no está maduro como para formar una federación americana porque las democracias que lo componen tienen sistemas hiperpresidencialistas que implica en la figura del presidente una gran cuota de poder, y tiene algunas reglas bien claras: un mandato presidencial de término fijo con posibilidad de reelección, capacidad de dictar decretos, de vetar parcialmente leyes, de distribuir una gran cantidad de recursos, etcétera.¹²⁷ Esto deja sobre la mesa del juego regional un sistema en donde la figura del presidente es demasiado fuerte como para dar lugar a la construcción de un poder político supranacional que los contenga. Debido a esta característica es que las decisiones que se toman en el marco del Mercosur no se piensan en aras de la construcción federalista; tampoco como avances para el conjunto de los Estados que lo conforman, sino que se toman como estrategias políticas de cada nación y para el beneficio de cada una. Aún hoy los Estados miembros y asociados no se piensan como un todo, sino como *parte de él*.

La integración regional exige, sin lugar a dudas, un acuerdo explícito entre los estados. Los países signatarios del Mercosur parecen tener la expectativa de que éste proteja y aun fortalezca su soberanía, sin transformarlos, y esto los aleja de la posibilidad de formar algo así como una *Unión Americana* hasta tanto no puedan pensarse a sí mismos como una comunidad, hasta tanto no encuentren dentro de sus objetivos el de crecer como región del globo.

127. <http://www.cippec.org/espanol/newsletter/paginas/n12/Nota%206.htm>

Bibliografía

Libros y documentos

- ALFONSÍN Raúl, *La integración sudamericana: Una cuestión política*, Síntesis FUALI, Buenos Aires, 2001, p. 7.
- ARLOTTI Raúl, *Vocabulario técnico y científico de la Política*, ed. Dunken, Buenos Aires, 2003, 427 pp.
- BECK Ulrich, *Poder y contra-poder en la era global*, ed. Paidós, Barcelona, 2004, 430 pp.
- BILLION Jean Francis, *World Federalism, European Federalism and International Democracy*, Altiero Spinelli Institute for Global Policy, Ventotene, 2001, 213 pp.
- BOBBIO Norberto, MATEUCCI Nicolla, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, ed. Siglo XXI, Tomo I, México, 2005, 852 pp.
- CAÏS Jordi, *Cuadernos metodológicos. Metodología del análisis comparativo*, ed. Prometeo, Barcelona, 1997.
- ETCHEMENDY Sebastián, *Los fundamentos teóricos de los presidencialismos Argentino y Norteamericano: Una comparación entre Alberdy y El Federalista*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, s/a.
- GERMANI Gino, *Política y sociedad*, s/e, s/a.
- GUEVARA PALACIOS Augusto, *Algunos planteamientos sobre el Federalismo y la Unión Europea*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, 123 pp.
- HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, *The federalist*, Liberty fund, Indiana, 2001, 265 pp.
- IGLESIAS Fernando A., *Globalizar la democracia*, ed. Manantial, Buenos Aires, 2006, 268 pp.
- KANT Immanuel, *Hacia la paz perpetua. Un proyecto filosófico*, ed. Prometeo, Bernal, 2007, 117 pp.
- KELSEN Hans, *Peace through Law*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944.
- LEVI Lucio, *Federalist thinking*, University press of America, Maryland, 2008, 160 pp.
- MALAMUD Andrés, *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del Mercosur*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 314 pp.
- MALAMUD Andrés, *La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR*, en revista Desarrollo Económico, vol. 46, n° 181, abril-junio 2006, 29 pp.
- MARSH David, STOKER Gerry, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, ed. Alianza, Madrid, 1995, 301 pp.
- MORATA Francese, *La Unión Europea. Procesos, actores, debates*, ed. Ariel, Barcelona, 1998.
- NATHAN Otto, NORDEON Heinz, *Einstein on peace*, Nueva York, 1960.
- REVES Emery, *The Anatomy of Peace*, p. 34, Harmondsworth: Penguin Books, 1947.
- SPINELLI Altiero, ROSSI Ernesto, COLORNI Eugenio, *Manifiesto de Ventotene, por una Europa libre y unida*, s/e, 1941, 21 pp.
- THIENEL Rudolf, *El concepto de Estado Federal en la Teoría pura del derecho*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, n° 244, México, 2005.
- Vázquez Mariana, *Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea, en Argentina entre dos siglos*, ed. EUDEBA, Buenos Aires, 265 pp.

Sitios de Internet

- <http://www.aladi.org>
- <http://www.argentinatradenet.gov.ar>
- <http://www.armada.mil.uy>
- <http://www.cei.gov.ar>
- <http://www.cippecc.org>
- <http://www.ecosimbiosis.org>
- <http://www.mercosur.int>
- <http://www.presidenciamercosur.org>
- <http://www.lanacion.com.ar>

Anexo

Manifiesto de Ventotene. Por una Europa libre y unida

Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni

29 de agosto de 1941

La crisis de la civilización moderna

La civilización moderna ha elegido como su propio fundamento el principio de libertad. Según éste, el hombre no debe ser un mero instrumento de los demás hombres sino convertirse en un centro autónomo de vida. Con esta doctrina se ha ido desarrollando un grandioso proceso histórico de crítica a todos los aspectos de la vida social que no la respeten.

1 Se ha proclamado el derecho igualitario de todas las naciones a organizarse en estados independientes. Cada pueblo, identificado por sus características étnicas, geográficas, lingüísticas e históricas, debía encontrar en el organismo estatal creado por él mismo según su concepción particular de la vida política, el instrumento para satisfacer del mejor modo posible sus necesidades, independientemente de toda intervención extranjera.

La ideología de la independencia nacional ha sido un poderoso generador de progreso; ha ayudado a superar los localismos mezquinos favoreciendo una mayor solidaridad contra la opresión de los dominadores extranjeros; ha eliminado muchas de las trabas que obstaculizaban la circulación de hombres y de mercancías; ha extendido a las poblaciones más atrasadas, dentro del territorio de cada nuevo estado, las instituciones y los ordenamientos de las más civilizadas. Sin embargo, la ideología de la independencia nacional llevaba en sí los gérmenes del nacionalismo imperialista, que nuestra generación ha visto agigantarse hasta culminar en la formación de estados totalitarios y el desencadenarse de guerras mundiales.

La nación ya no es considerada un producto histórico de la convivencia de hombres que, gracias a un largo proceso, han llegado a una mayor uniformidad de sus costumbres y aspiraciones y encontrado en el estado la forma más eficaz de organizar la vida colectiva en el marco de la sociedad humana. La nación se ha convertido, en cambio, en una entidad divina, un organismo que debe pensar sólo en su propia existencia y desarrollo sin preocuparse en lo más mínimo por los daños que pueda provocar a los demás. La soberanía absoluta de los estados nacionales ha llevado a la voluntad de dominio de unos sobre otros y a considerar parte de su "espacio vital" a territorios cada vez más vastos, que les permitan actuar libremente y asegurarse los medios de subsistencia sin depender de nadie. Esta voluntad de dominio no podría sino terminar con la hegemonía del estado más fuerte sobre todos los demás.

En consecuencia, en lugar de ser un protector de la libertad de los ciudadanos, el estado se ha transformado en su amo y éstos en súbditos obligados a servirlo con todas sus capacidades para hacer máxima su eficiencia bélica. Incluso en tiempos de paz, considerados hoy como pausas necesarias para la preparación de inevitables guerras, la voluntad de los militares predomina en muchos países sobre la de los civiles, haciendo cada vez más difícil el funcionamiento de ordenamientos políticos libres. La escuela, las ciencias, la producción y los organismos administrativos son orientados principalmente a aumentar el potencial bélico; las madres son consideradas como productoras de soldados y premiadas con los mismos criterios con los cuales en las exposiciones se premia a los animales más prolíficos; los niños son educados desde la más tierna infancia en la profesión militar y en el odio a los extranjeros; las libertades individuales se reducen a la inexistencia desde el momento en que todos son militarizados y forzados continuamente a prestar servicio militar; las guerras ininterrumpidas obligan a abandonar la familia, el empleo, las pertenencias, y a sacrificar la vida misma por objetivos cuyo valor nadie comprende verdaderamente. En pocos días se destruyen así el resultado de decenios de esfuerzos realizados por todos para aumentar el bienestar colectivo.

Son los estados totalitarios los que han realizado de modo más coherente la unificación de todas sus fuerzas y alcanzado un nivel máximo de centralización y autarquía; y así han demostrado ser las organizaciones mejor adaptadas al orden internacional vigente. Basta que una nación dé un paso hacia el totalitarismo para que sea emulada por las demás, arrastradas en esa dirección por la voluntad de supervivencia.

2. Se ha proclamado el derecho igual de los ciudadanos a la formación de la voluntad del estado, que debía ser una síntesis libremente expresada de las cambiantes exigencias económicas e ideológicas de todos los sectores sociales. Una organización política de este tipo ha permitido corregir, o al menos atenuar, muchas de las escandalosas injusticias heredadas de los regímenes del pasado. Pero las libertades de prensa y de asociación y la progresiva extensión del sufragio hacían cada vez más difícil defender los viejos privilegios manteniendo al mismo tiempo el sistema representativo. Poco a poco, los desposeídos aprendían a valerse de estos instrumentos para iniciar el asalto a los derechos adquiridos de las clases

poseedoras; los impuestos especiales sobre los réditos no percibidos y sobre las sucesiones, las alícuotas progresivas sobre las grandes fortunas, las exenciones fiscales sobre los ingresos mínimos y los bienes de primera necesidad, la escuela pública gratuita, el aumento de los gastos de asistencia y prevención social, las reformas agrarias y el control de las fábricas amenazaban las ciudadelas fortificadas de las clases privilegiadas.

Incluso aquellos sectores privilegiados que habían consentido la igualdad de derechos políticos no querían aceptar después que las clases desheredadas se valieran de éstos para hacer realidad una igualdad de hecho que habría dado a tales derechos un contenido concreto de efectiva libertad. Cuando al fin de la Primera Guerra Mundial esta amenaza se hizo demasiado clara, fue previsible que las clases poseedoras aplaudieran y apoyaran calurosamente la instauración de dictaduras que les quitaban de las manos a sus adversarios las armas legales.

Por otra parte, la formación de gigantescos complejos industriales y bancarios, y de sindicatos que reunían bajo una sola dirección ejércitos enteros de trabajadores -sindicatos y corporaciones que presionaban al gobierno para obtener una política que respondiera a sus intereses particulares- amenazaba disolver el estado en un sinnúmero de sectores económicos en despiadada lucha entre ellos. Los ordenamientos democráticos-liberales, transformados en instrumentos de los cuales estos grupos se valían para explotar mejor a la entera colectividad, perdían gradualmente su prestigio, y así se difundía la convicción de que solamente el estado totalitario podría, aboliendo la voluntad popular, resolver de algún modo los conflictos de intereses que las instituciones políticas existentes ya no lograban contener.

De hecho, los regímenes totalitarios han consolidado las posiciones ya obtenidas por las diversas categorías sociales e impedido, mediante el control policial sobre la vida de los ciudadanos y la violenta eliminación de los disidentes, toda posibilidad de corrección legal del estado de cosas vigente. Se ha asegurado así la existencia de una clase de propietarios terratenientes parasitarios y de una clase rentista cuya única contribución a la producción social es la de cortar los cupones de sus títulos, de clases monopólicas y sociedades cartelizadas que explotan a los consumidores y volatilizan el dinero de los pequeños ahorristas, de plutócratas que, escondidos detrás de bastidores, manejan como marionetas a los políticos y dirigen la maquinaria del estado en su propia y exclusiva ventaja, siempre bajo la apariencia de la prosecución de los superiores intereses nacionales. Se ha conservado así el abismo entre las colosales fortunas de unos pocos y la miseria de las grandes masas, excluidas de la posibilidad de gozar de los frutos de la cultura moderna, y se ha salvado, en líneas generales, a un régimen económico en el cual los recursos materiales y la fuerza de trabajo, que deberían estar orientados a satisfacer las necesidades fundamentales para el desarrollo de las energías humanas, se dirigen en cambio a la satisfacción de los deseos más superficiales de aquellos cuyas riquezas les permiten pagar los precios más altos; un régimen económico en el cual el poder del dinero se perpetúa en la misma clase mediante el derecho de sucesión, transformándose en un privilegio sin relación ninguna con el valor de los servicios efectivamente prestados a la sociedad, en tanto el campo de alternativas a disposición de los proletarios es tan reducido que para sobrevivir se ven obligados a dejarse explotar por quienes les ofrecen una posibilidad cualquiera de empleo.

Para mantener inmovilizadas y sometidas a las clases obreras los sindicatos se han transformado, de organismos libres de lucha dirigidos por individuos que gozaban de la confianza de los asociados, en órganos de vigilancia policial bajo la dirección de agentes del grupo gobernante y que sólo responden a sus jefes. Y cuando se efectúa alguna corrección a un régimen económico semejante, ésta es siempre dictada por las exigencias del militarismo, que históricamente han confluído con las aspiraciones reaccionarias de las clases privilegiadas para favorecer el surgimiento y la consolidación de estados totalitarios.

3. Contra el dogmatismo autoritario se ha sostenido el valor permanente del espíritu crítico según el cual toda afirmación debe ser justificada racionalmente o descartada. A la persistencia en esta actitud desprejuiciada se deben las mayores conquistas de nuestra sociedad en todos los campos.

Pero esta libertad espiritual no ha resistido a la crisis que llevó al surgimiento de estados totalitarios. Nuevos dogmas que deben ser aceptados por convicción u obediencia se están arraigando hoy en todas las ciencias. Aunque nadie haya logrado definir con precisión el concepto de "raza" y a pesar de que las más elementales nociones históricas resalten su ridiculez, se exige a los fisiólogos creer, mostrar y convencer de que se pertenece a una raza elegida solamente porque el imperialismo tiene necesidad de este mito para exaltar el orgullo y el odio en las masas. Los más elementales conceptos de la ciencia económica son anatematizados para poder presentar a la autarquía económica, a los intercambios equilibrados y a otros varios instrumentos oxidados del viejo mercantilismo como si se tratara de extraordinarios descubrimientos de los nuevos tiempos. Dada la interdependencia económica de todas las partes del mundo la entera superficie planetaria se constituye como espacio vital para todo pueblo que quiera conservar un nivel de vida acorde con la civilización moderna. Sin embargo, ha sido creada la pseudo-ciencia de

la geopolítica, que intenta demostrar la consistencia de la teoría de los espacios vitales para brindar una apariencia conceptual a la voluntad de dominio del imperialismo. La historia es falsificada en sus datos esenciales en interés de la clase gobernante. Las bibliotecas y las librerías son purgadas de obras que no estén de acuerdo con la ortodoxia reinante. Las tinieblas del oscurantismo amenazan sofocar nuevamente el espíritu humano.

La misma ética social de la libertad y la igualdad se ve socavada. Los hombres no son ya considerados ciudadanos libres que se valen del estado para alcanzar mejor sus fines colectivos; son ahora servidores del estado, que establece cuáles deben ser sus fines, mientras es considerada como voluntad del estado a la voluntad de quienes detentan el poder. Los hombres no son ya sujetos de derecho sino dispuestos verticalmente y obligados a obedecer sin discutir a sus superiores en una jerarquía que culmina en un jefe divinizado. El régimen de castas renace prepotentemente de sus cenizas.

Luego de haber triunfado en varios países, la reaccionaria civilización totalitaria ha encontrado finalmente en la Alemania nazi una potencia capaz de llevarla hasta las últimas consecuencias. Después de meticulosa preparación, aprovechando con audacia y sin escrúpulos las rivalidades, los egoísmos y la estupidez de los demás, Alemania se lanzó a la empresa de la violencia y la dominación arrastrando tras de sí a sus estados vasallos, entre ellos Italia, y se alió con Japón, que perseguía fines idénticos en Asia,

Su victoria significaría la definitiva consolidación del totalitarismo en el mundo. Todas sus características se exasperarían y las fuerzas progresistas serían condenadas por largo tiempo a una mera oposición defensiva. La tradicional arrogancia e intransigencia de las clases militares alemanas puede darnos una idea de cuál sería el carácter de su dominio después de una guerra triunfante. Los alemanes, victoriosos, podrían incluso permitirse simular un poco de generosidad hacia los demás pueblos europeos y respetar formalmente sus territorios y sus instituciones políticas para gobernarlos, satisfaciendo así el estúpido sentimiento patriótico que mira solamente las banderas que flamean sobre cada territorio y se preocupa sólo por la nacionalidad de los políticos a cargo del gobierno, en vez de considerar con atención las relaciones de fuerza y el contenido efectivo de los organismos del estado. Camuflada de esta manera, la realidad sería igualmente la misma: una renovada división de la humanidad en ilotas y espartanos. Y hasta un armisticio entre las partes en lucha significaría hoy un paso más hacia el totalitarismo, ya que los países que escapan al abrazo mortal de Alemania serían forzados a adoptar una forma de organización política similar para poder prepararse adecuadamente a la inevitable continuación de la guerra.

Pero la Alemania hitleriana, aun cuando ha podido abatir de a uno a todos sus enemigos pequeños, ha obligado con su acción a que fuerzas cada vez más poderosas se involucran en la contienda. La valiente combatividad de Gran Bretaña, incluso en su momento más crítico, cuando quedó sola frente al enemigo, hizo que los alemanes terminaran chocando con la denodada resistencia del ejército soviético y dio tiempo a los Estados Unidos para que movilizaran sus inmensas fuerzas productivas. Y esta lucha contra el imperialismo alemán se ha conectado también con la que el pueblo chino está llevando adelante contra el japonés.

Una enorme cantidad de hombres y de riquezas se han aliado ya contra las potencias totalitarias, las cuales, habiendo alcanzado su capacidad máxima, no pueden de aquí en adelante más que consumirse progresivamente, en tanto que las fuerzas de sus oponentes han dejado atrás el momento de máximo retroceso. La guerra de las Naciones Unidas despierta la voluntad de liberación de todos los países, incluso de aquellos que se habían resignado a la violencia y estaban como desorientados por los golpes recibidos. Esa voluntad se despierta también en los pueblos de las potencias del Eje, que se dan cuenta ahora de haber sido arrastrados a una situación desesperada sólo para satisfacer el anhelo de dominio de sus amos.

El lento proceso gracias al cual enormes masas de hombres se dejaban modelar pasivamente por el nuevo régimen, adecuándose a él y contribuyendo así a consolidarlo, se ha detenido, y ha comenzado el proceso contrario. De esta inmensa oleada que se levanta lentamente forman parte todas las fuerzas progresistas: los sectores más lúcidos de las clases trabajadoras, a las cuales el terror y las adulaciones las habían disuadido de sus aspiraciones a una forma de vida superior; los miembros más conscientes del campo intelectual, ofendidos por la degradación a la que es sometida la inteligencia; los empresarios que, sintiéndose capaces de nuevas iniciativas, quieren liberarse de los arneses burocráticos y las autarquías nacionales que impiden sus movimientos; en fin, todos aquellos que por un sentido innato de dignidad no saben doblar su espina dorsal a las humillaciones de la servidumbre.

De todas estas fuerzas depende la salvación de nuestra civilización.

Las tareas de la postguerra- La unidad europea

La derrota de Alemania no llevaría automáticamente al reordenamiento de Europa según nuestro ideal de civilización. En el breve e intenso período de crisis general que seguirá al fin de la guerra, en el cual

los estados nacionales yacerán en ruinas y las masas populares esperarán ansiosas palabras nuevas y serán materia fluida, ardiente, susceptible de ser forjada en nuevos moldes y capaz de aceptar la guía de verdaderos internacionalistas, los sectores privilegiados de los viejos sistemas nacionales buscarán amortiguar mediante el fraude o la violencia la oleada de sentimientos y pasiones internacionalistas y se dedicarán obstinadamente a reconstruir los viejos organismos estatales. Y es probable que los dirigentes ingleses, tal vez de acuerdo con los norteamericanos, intenten conducir las cosas en este sentido para recomenzar las políticas de equilibrio de fuerzas entre grandes potencias en nombre del interés de corto plazo de sus imperios.

Las fuerzas conservadoras, es decir: los dirigentes de las instituciones fundamentales de los estados nacionales; los cuadros superiores de las fuerzas armadas, aliados a las monarquías en donde éstas aún existen; los grandes grupos del capitalismo monopólico que han unido la suerte de sus ganancias a la de sus estados; los grandes terratenientes y las altas jerarquías eclesiásticas, que sólo en una sociedad conservadora y estable pueden asegurarse sus ingresos parasitarios; y con ellos y detrás de ellos la innumerable muchedumbre de quienes de ellos dependen o están simplemente enceguecidos por el brillo de su potencia; todas estas fuerzas reaccionarias sienten ya hoy crujir el edificio del viejo orden y tratan de salvarse. Su derrumbe los privaría de golpe de las garantías de las que han disfrutado siempre y los expondría al asalto de las fuerzas progresistas.

Sin embargo, los conservadores disponen de hombres y cuadros hábiles y acostumbrados al mando, que pelearán despiadadamente para conservar la supremacía de sus patrones. En los momentos más graves sabrán presentarse bien camuflados, proclamándose amantes de la paz, la libertad y el bienestar de las clases pobres. Ya en el pasado hemos visto cómo se han infiltrado en los movimientos populares, paralizándolos, desviándolos y convirtiéndolos en su exacto contrario. Sin dudas, serán estas fuerzas las más peligrosas con las que se deberá ajustar cuentas.

El objetivo detrás del cual buscarán unificar y movilizar las voluntades será la restauración del estado nacional. Podrán aferrarse así al sentimiento patriótico; el sentimiento popular más difuso, más agraviado por los recientes acontecimientos y el más fácilmente instrumentalizable para fines reaccionarios. Con estos métodos buscarán la manera más fácil de confundir las ideas de sus adversarios, dado que la única experiencia política adquirida hasta hoy por las masas populares es la que se desarrolló en el ámbito nacional, y es por lo tanto relativamente sencillo convocarlas, y a sus jefes más miopes, a la tarea de la reconstrucción de los estados nacionales derribados por la tempestad de la guerra.

Si fueran capaces de alcanzar este objetivo, habrán vencido. Aunque los estados que lograran recrear fueran aparentemente democráticos o socialistas, el retorno del poder a manos reaccionarias sería sólo cuestión de tiempo. Resurgirían los celos nacionales y cada estado confiaría nuevamente la satisfacción de sus necesidades sólo a la fuerza de las propias armas. Su tarea principal volvería a ser, más o menos rápidamente, la de convertir a sus pueblos en ejércitos. Los generales volverían a comandar, los grupos monopólicos se aprovecharían de nuevo de las autarquías nacionales, los organismos burocráticos crecerían nuevamente y los sacerdotes se encargarían otra vez de mantener dóciles a las masas. Todas las conquistas obtenidas en el primer momento de la derrota del eje totalitario se desvanecerían en la nada frente a la necesidad de prepararse de nuevo a la guerra.

El problema que debe ser resuelto en primer lugar, ya que de lo contrario todo progreso no sería más que mera apariencia, es la definitiva abolición de la división de Europa en estados nacionales soberanos. El derrumbe de la mayor parte de los estados del continente bajo la topadora alemana ha unificado el futuro de los pueblos europeos, que todos juntos deberán someterse al dominio de Hitler o todos juntos entrarán, con su derrota, en una crisis revolucionaria en la cual no se hallarán ya rígidamente divididos por sólidas estructuras estatales.

Ya hoy los espíritus están mucho mejor dispuestos que en el pasado a una reorganización federal de Europa. La dura experiencia ha abierto los ojos a los que no querían ver y hecho madurar muchas circunstancias favorables a nuestros ideales. Todos los hombres razonables reconocen hoy que no se puede sostener un equilibrio de estados independientes en el cual se deba convivir en igualdad de condiciones con la Alemania militarista, ni tampoco se la puede despedazar y ponerle el pie sobre la cabeza una vez que haya sido vencida. La evidencia histórica prueba que ningún país europeo puede mantenerse aislado mientras los demás combaten, ya que de nada valen las declaraciones de neutralidad y los pactos de no agresión. Y prueba también la inutilidad, aún más, lo dañosos que pueden ser organismos del tipo de la Sociedad de las Naciones, que pretenden garantizar el derecho internacional respetando la soberanía absoluta de los estados participantes y sin disponer de una fuerza militar capaz de imponer sus decisiones. Ha quedado clara también la absurdidad del principio de no intervención, según el cual cada pueblo debería ser libre de darse el gobierno despótico que mejor le parezca, como si la constitución interna de cada estado no constituyera un interés vital para los demás países europeos.

Se han hecho insolubles, además, los múltiples problemas que envenenan la vida del continente: el trazado de fronteras en zonas de población mixta, la defensa de las minorías extranjeras, la salida al mar de los países interiores, la cuestión balcánica, la cuestión irlandesa, entre otros muchos casos, que encontrarían en la Federación Europea una solución simple, tal cual la han encontrado en el pasado problemas similares de los pequeños estados que comenzaban a formar parte de una unidad nacional más amplia una vez que hubieron perdido sus sospechas y rencores transformándolos en problemas normales de la relación entre diversas provincias.

Por otra parte, se han desarrollado en los últimos años una serie de circunstancias que favorecerán la constitución de un régimen federal europeo que acabe con la actual anarquía: la finalización de la sensación de inexpugnabilidad de Gran Bretaña, que aconsejaba a los ingleses mantenerse en su "splendid isolation"; la disolución del ejército y de la misma República Francesa al primer golpe serio de las fuerzas alemanas, que es de esperar haya disminuido las presunciones chauvinistas de superioridad gálica; y especialmente, la conciencia de la gravedad del peligro de haber quedado sometidos, todos, a la servidumbre de Alemania. Además, el hecho de que Inglaterra haya aceptado el principio de la independencia de la India y de que Francia, con el reconocimiento de su derrota, haya potencialmente perdido su imperio, hace también más fácil encontrar una base de acuerdo para una resolución federativa europea de los problemas coloniales.

A todos estos factores se agrega la desaparición de algunas de las principales dinastías y la fragilidad de las bases que sostienen a las sobrevivientes. Se debe tener en cuenta, en efecto, que estas dinastías consideraban a los países como parte de su propiedad hereditaria, por lo que representaban, junto con los poderosos intereses de quienes las apoyaban, un serio obstáculo a la organización racional de los Estados Unidos de Europa, los cuales no pueden sino basarse en las constituciones republicanas de sus países federados. Y cuando, superando el horizonte del viejo continente, se abarque en una visión de conjunto a todos los pueblos que constituyen la humanidad, se hará imposible no reconocer que la Federación Europea es la única garantía concebible de que las relaciones con los pueblos asiáticos y americanos puedan desenvolverse sobre la base de la cooperación pacífica, en espera de un porvenir más lejano en el que sea posible la unidad política del globo entero.

La línea de división entre los partidos progresistas y los partidos reaccionarios ya no cae, por lo tanto, sobre la línea formal que divide la mayor o menor democracia, el mayor o menor socialismo a ser instituido al interior de cada uno de los estados nacionales; sino a lo largo del novedoso límite que separa a aquellos que conciben como campo central de la lucha el antiguo -es decir: las características del poder político nacional y su conquista, quienes favorecerán, aún involuntariamente, la estrategia de las fuerzas reaccionarias, dejando que la lava incandescente de las pasiones populares vuelva a solidificarse en el viejo molde nacionalista y que resurjan sus viejas ridiculeces- y aquellos que verán como tarea central la creación de un sólido estado internacional, quienes dirigirán hacia este fin las fuerzas populares y quienes, aún conquistando el poder nacional, lo emplearán ante todo como instrumento para alcanzar la unidad internacional.

Con la propaganda y la acción, tratando de establecer de todas las maneras posibles lazos y acuerdos entre los movimientos afines que seguramente se están formando en todas partes, es necesario desde ahora poner los fundamentos de un movimiento que sepa movilizar a todas las fuerzas disponibles para hacer surgir un gran estado federal europeo, que constituirá la creación más grandiosa e innovadora surgida en el continente en los últimos siglos, para que disponga de una fuerza armada europea que tome el lugar de los ejércitos nacionales, destruya definitivamente las autarquías económicas, columna vertebral de los regímenes totalitarios, y desarrolle los organismos y medios suficientes para hacer cumplir en cada uno de los miembros estatales federales sus decisiones dirigidas a mantener un orden común, aun cuando permita a estos mismos estados seguir gozando de una autonomía adecuada a la articulación y el desarrollo de su vida política de acuerdo a las características particulares de sus pueblos.

Si en los principales países europeos hubiese en el futuro cercano un número suficiente de hombres capaces de comprender todo esto, la victoria estará pronto en sus manos porque la situación y los ánimos les serán favorables y porque tendrán como adversarios a partidos y tendencias descalificadas por la desastrosa experiencia de los últimos veinte años. Y dado que será la hora de nuevos objetivos y tareas será también la hora de hombres nuevos, ¡los hombres del movimiento por una Europa libre y unida!

Las tareas de la postguerra – La reforma de la sociedad

Una Europa libre y unida es condición necesaria del potenciamiento de la civilización moderna, de la cual la etapa totalitaria representa un retroceso. El fin de este período hará recomenzar inmediatamente el proceso histórico de lucha contra la desigualdad y los privilegios sociales. Las viejas instituciones conservadoras, que impedían su desarrollo, habrán desaparecido o colapsarán, y su crisis deberá ser

aprovechada con coraje y decisión. Para responder a estas exigencias la revolución europea deberá ser socialista, es decir: deberá proponer la emancipación de las clases trabajadoras y el establecimiento de condiciones más humanas de vida para ellas.

La brújula de orientación de las acciones que se emprendan en esta dirección ya no podrá ser el principio doctrinario según el cual la propiedad privada de los medios materiales de producción debe ser abolida como cuestión de principio, y tolerada sólo provisoriamente cuando no se pueda prescindir de ella. La estatización general de la economía ha sido la primera forma utópica en que las clases obreras imaginaron su liberación del yugo capitalista, pero una vez realizada no ha llevado al fin soñado sino a la constitución de un régimen en el que la población toda está sometida a una elite de burócratas elitistas a cargo de gestionar la economía, como ha sucedido en Rusia.

El principio fundamental del socialismo, del cual la idea de la colectivización general no ha sido más que una reducción apresurada y errónea, consiste en que las fuerzas económicas no deben dominar a los hombres sino ser naturalmente guiadas y controladas por ellos de manera racional, para que las grandes masas no terminen siendo sus víctimas. Las gigantescas energías progresistas que emanan de los intereses individuales no se deben ser ahogados en el pantano muerto de las prácticas rutinarias, lo que nos pondría después frente al problema de resucitar el espíritu de iniciativa individual mediante la diferenciación de los salarios y otras disposiciones similares aplicadas por el "stajanovismo" en la U.R.S.S., y cuyo único resultado ha sido una explotación más efectiva de los trabajadores. En cambio, estas fuerzas deben ser exaltadas ofreciéndoles una mayor posibilidad de utilización y desarrollo al mismo tiempo que se perfeccionan y consolidan los diques que las hacen converger hacia objetivos útiles a toda la colectividad. La propiedad privada no debe ser abolida por principio ni dogmáticamente, sino limitada, corregida y extendida caso por caso.

Esta orientación se inserta naturalmente en el proceso de formación de una vida económica europea liberada de las pesadillas del militarismo y el burocratismo nacionales. En ella pueden encontrar su liberación tanto los trabajadores de los países capitalistas, oprimidos por el dominio de las clases patronales, como los trabajadores de los países comunistas, oprimidos por las tiranías burocráticas. También en la conciencia de los trabajadores las soluciones racionales deben tomar el lugar de las irracionales. Para indicar de modo exacto el contenido de esta orientación y señalar que la conveniencia y las modalidades de cada aspecto programático deben ser definidas en relación a un presupuesto indispensable: el de la unidad europea, es necesario poner de relieve los siguientes puntos:

1 No se puede dejar en manos de empresarios privados las compañías que desarrollan una actividad inevitablemente monopólica (por ejemplo en el caso de las industrias eléctricas) y que por eso están en condiciones de explotar a los consumidores, ni las empresas que se necesite sostener por razones de interés colectivo pero que para ello tienen necesidad de subsidios proteccionistas, compras de favor, etc. (en la Italia actual, las industrias siderúrgicas son el ejemplo más claro de este tipo de compañías), ni las empresas que por el tamaño de los capitales invertidos, el número de los trabajadores ocupados o la importancia del sector que dominan, pueden extorsionar a los órganos del estado imponiéndoles la política que más les conviene (por ejemplo: las industrias mineras, las grandes instituciones bancarias, las industrias de armamentos). Sobre estos campos económicos se deberá proceder a nacionalizaciones en gran escala, sin que sea necesario respetar aquí derechos adquiridos.

2 Las características que han tenido en el pasado el derecho de propiedad y el de sucesión han permitido acumular en manos de unos pocos privilegiados riquezas que será necesario, durante una crisis revolucionaria, distribuir en sentido igualitario, para eliminar a los sectores parasitarios y dar a los trabajadores los instrumentos de producción que necesitan, para mejorar sus condiciones económicas y permitirles alcanzar una mayor independencia de vida. Pensamos pues en una reforma agraria que, otorgando la tierra a quien la cultiva, aumente enormemente el número de propietarios, y en una reforma industrial que amplíe la propiedad de los trabajadores en los sectores no estatizados, ya sea mediante cooperativas o con la participación accionaria de los trabajadores.

3 Los jóvenes deben ser asistidos con todo lo necesario para reducir al mínimo la distancia entre las diferentes posiciones de salida en la lucha por la vida. La escuela pública deberá dar a los más idóneos, y no a los más ricos, la posibilidad efectiva de proseguir sus estudios hasta los grados superiores, y deberá preparar, en cada rama de estudios, para el trabajo en los diversos oficios y las diferentes actividades liberales y científicas, a un número de individuos que corresponda a la demanda del mercado, de modo que las remuneraciones medias sean más o menos iguales para todas las categorías profesionales, cualesquiera sean las diferencias derivadas de las diferentes capacidades individuales en el interior de esas categorías.

4 La capacidad prácticamente ilimitada de las técnicas modernas en la producción masiva de artículos de primera necesidad permite hoy asegurar a todos, con un costo social relativamente pequeño, el

alimento, la vestimenta y una vivienda con el confort necesario para preservar la dignidad humana. La solidaridad hacia quienes corren el riesgo de sucumbir en la lucha económica no deberá manifestarse, por consiguiente, en la forma de la caridad, siempre humillante y productora de los mismos males cuyas consecuencias busca reparar, sino con intervenciones que garanticen incondicionalmente que todos, puedan o no puedan trabajar, alcancen un nivel de vida decente, y sin que esto reduzca los estímulos al trabajo y el ahorro. Así ya nadie será forzado por la miseria a aceptar contratos de trabajo indignos.

5 La liberación de las clases trabajadoras sólo puede tener lugar haciendo efectivas las condiciones mencionadas en los puntos precedentes, evitando recaer en la política económica de los grupos monopólicos que llevan al campo obrero los métodos opresores característicos del gran capital. Los trabajadores deben recuperar la libertad de elegir quienes los representen en las tratativas que establecen sus condiciones de trabajo, y el estado deberá ofrecer los medios jurídicos que garanticen el respeto de los acuerdos alcanzados; pero todas las tendencias monopólicas sólo podrán ser eficazmente combatidas una vez que se hagan realidad las transformaciones sociales mencionadas.

Son éstos los cambios necesarios para agrupar alrededor del nuevo orden a un gran número de ciudadanos interesados en su sostenimiento, y para afirmar la vida política sobre una base consolidada de libertad e impregnada de un alto sentido de la solidaridad social. Sobre estos fundamentos, las libertades políticas podrán tener un contenido concreto y no sólo formal para todos, desde el momento en que la masa de los ciudadanos poseerá una independencia y un conocimiento suficientes para ejercitar un control continuo y eficaz sobre la clase gobernante.

Sería superfluo detenernos en las instituciones constitucionales, dado que al no poder ser previstas las condiciones en las cuales deberán actuar no haríamos más que repetir lo que ya todos saben acerca de la necesidad de organismos representativos para la creación de leyes, sobre la independencia de la magistratura que deberá tomar el lugar de la actual en la aplicación imparcial de las leyes emanadas, acerca de la libertad de prensa y asociación necesarias para iluminar la opinión pública y dar a todos los ciudadanos la posibilidad de participar efectivamente en la vida del estado. Dada su particular importancia en estos momentos en nuestro país, dos cuestiones hacen necesario definir mejor nuestras ideas al respecto: las relaciones del estado con la Iglesia y el carácter de la representación política.

La Iglesia católica sigue considerándose a sí misma, inflexiblemente, la única sociedad perfecta, y aquella a la que el estado debería someterse proveyéndole las armas temporales para imponer el respeto de su ortodoxia. En todas partes, se presenta hoy como la aliada natural de los regímenes reaccionarios, de los que busca aprovecharse para obtener exenciones y privilegios, reconstruir su patrimonio, extender de nuevo sus tentáculos sobre la escuela y sobre el orden familiar. En Italia, el acuerdo mediante el cual el Vaticano ha firmado su alianza con el fascismo deberá ser abolido para afirmar el carácter puramente laico del estado y fijar de manera inequívoca su supremacía sobre la vida civil. Todas las creencias religiosas deberán ser respetadas en condiciones de igualdad, pero el estado no deberá seguir financiando cultos de ningún tipo sino recomenzar su obra educativa para el desarrollo de un espíritu crítico.

El castillo de naipes que el fascismo ha construido mediante el orden corporativo caerá hecho añicos junto con el estado totalitario. Hay quien sostiene que de estos escombros se puede extraer el material necesario para el nuevo orden constitucional. Nosotros no lo creemos. En el estado totalitario las Cámaras corporativas constituyen una burla que corona el control policial sobre los trabajadores. Pero incluso si estas Cámaras fuesen una expresión sincera de las diversas categorías de productores, los órganos de representación de los diferentes sectores profesionales no podrían jamás tener injerencia en el tratamiento de cuestiones de política general, ni deberían convertirse en órganos de poder de las categorías sindicalmente más potentes en las cuestiones estrictamente económicas.

Los sindicatos deberán desempeñar amplias funciones de colaboración con los órganos estatales encargados de resolver los problemas que les afectan más directamente, pero debe sin duda excluirse la posibilidad de que les sea confiada algún tipo de función legislativa, ya que de ello resultaría una anarquía feudal en la vida económica que terminaría en un renovado despotismo político. Muchos de los que se han ilusionado ingenuamente con el mito corporativo podrán y deberán ser conquistados para la tarea de renovación, pero para ello será necesario que se den cuenta de lo absurda que es la solución que anhelaban. El corporativismo no puede tener otra vida concreta que la que asume en los estados totalitarios, cuyo objeto es disciplinar y militarizar a los trabajadores bajo funcionarios que controlan cada uno de sus movimientos en interés de la clase gobernante.

La situación revolucionaria: viejas y nuevas corrientes

Para pueblos enteros, la caída de los regímenes totalitarios significará el advenimiento de la libertad, ya que desaparecerá toda traba y automáticamente reinará una amplísima libertad de expresión y asociación.

Será el triunfo de las tendencias democráticas, las cuales tienen innumerables matices que van desde

el liberalismo conservador hasta el socialismo y la anarquía. Todas ellas creen en la generación espontánea de los acontecimientos y las instituciones, en la bondad absoluta de los impulsos provenientes del pueblo. No quieren exaltar la "historia", el "pueblo", el "proletariado" o como sea que llamen a su Dios. Auspician el fin de las dictaduras, imaginándola como la restitución al pueblo de sus derechos imprescriptibles a la autodeterminación. La coronación de sus sueños es una asamblea constituyente elegida mediante el sufragio más amplio y el más escrupuloso respeto a los electores para que decida qué constitución debe darse el pueblo. Si el pueblo es inmaduro, la constitución será mala, y sólo se podrá corregirla mediante un trabajo de convicción constante.

Los demócratas no rehúyen -por principio- a la violencia, sino que deciden usarla sólo cuando las mayorías están convencidas de su necesidad. Son, por consiguiente, dirigentes aptos para manejarse sólo en épocas normales, en las cuales un pueblo está convencido de la bondad de las instituciones fundamentales y de que sólo deben ser modificadas en aspectos secundarios. En épocas revolucionarias, en las que las instituciones no deben ya ser administradas sino creadas, la praxis democrática falla clamorosamente, como la penosa impotencia de los demócratas en las revoluciones rusa, alemana y española, ha demostrado recientemente. En situaciones como estas, una vez caído el viejo aparato estatal con sus leyes y su administración, pululan inmediatamente -ya sea que pretendan encarnar la vieja legalidad o la desprecien- una gran cantidad de asambleas populares en las cuales convergen y se agitan las fuerzas sociales progresistas. El pueblo tiene seguramente algunas necesidades fundamentales que precisa satisfacer, pero no sabe con precisión lo que quiere ni lo que debe hacer para conseguirlo. Miles de campanas suenan en sus orejas. Pese a estar compuesto por millones de miembros no logra enderezarse y se disgrega en una enorme cantidad de tendencias, en lucha permanente entre ellas.

En los momentos en que es necesario poseer la mayor decisión y audacia, los demócratas se sienten perdidos por no tener tras ellos un consenso popular espontáneo sino tan sólo un turbio tumulto de pasiones; creen que su deber es formar ese consenso y se presentan como predicadores verborágicos en donde lo que se necesita son jefes capaces de liderar teniendo claro el objetivo; pierden las ocasiones favorables a la consolidación del nuevo régimen buscando hacer funcionar rápidamente organismos que requieren una larga preparación y son adecuados solamente en períodos de relativa tranquilidad; ofrecen a sus adversarios las armas de las que estos se sirven después para derrocarlos; representan, en suma, con sus mil tendencias, no ya la voluntad de renovación sino las confusas voluntades que reinan en muchas mentes, y que al neutralizarse unas a otras preparan el terreno para el crecimiento de la reacción. La metodología política democrática será un lastre en la crisis revolucionaria.

A medida que la inoperancia de los demócratas agotara su popularidad como defensores de la libertad, y ante la falta de una verdadera revolución política y social, se irían inevitablemente reconstituyendo las instituciones políticas pre-totalitarias y la lucha volvería a desarrollarse según los viejos esquemas del antagonismo entre clases. El principio según el cual la lucha de clases es el objetivo final al que deben ser reconducidos todos los problemas políticos ha constituido la dirección fundamental de los obreros fabriles, y ha servido para dar consistencia a sus políticas mientras no estaban cuestionadas las instituciones fundamentales de la sociedad. Pero la lucha de clases se convierte en un instrumento de aislamiento del proletariado cuando lo que se impone es transformar completamente la organización social. En tales situaciones, los obreros educados en la lucha de clases no saben o no pueden comprender lo que va más allá de sus reivindicaciones sindicales o de clase y son incapaces de conectarlas con los intereses de otros sectores; si es que no aspiran a la dictadura unilateral de la clase obrera para realizar la utópica colectivización de los instrumentos materiales de producción señalada por la propaganda comunista como remedio mágico a todos los males. Una política de este tipo no puede convocar a ningún estrato social excepto el obrero, lo cual priva a las demás fuerzas progresistas de su apoyo y las deja caer en poder de la reacción, que hábilmente las organiza para despedazar al movimiento proletario.

Entre las varias tendencias obreras que siguen la política clasista y los ideales colectivistas, los comunistas han reconocido sus dificultades para obtener el número de seguidores necesario para triunfar, y por consiguiente, a diferencia de los otros partidos populares, se han transformado en un movimiento rígidamente disciplinado que aprovecha lo poco que queda del mito ruso para organizar a los obreros pero no permite su participación, usándolos solamente para sus propias maniobras estratégicas. Esta actitud hace que los comunistas sean más eficientes que los demócratas durante las crisis revolucionarias. Pero al mantener netamente separada la clase obrera de las demás fuerzas revolucionarias con su dogma de que la verdadera revolución obrera debe aún llegar, los comunistas son un elemento sectario que debilita la lucha común en los momentos decisivos. Además, su permanente dependencia del estado ruso, que los utiliza sin escrúpulos para alcanzar los objetivos de nacionales de la U.R.S.S., les impide llevar adelante una política que tenga un mínimo de continuidad. Tienen siempre necesidad de esconderse detrás un Karoly, un Blum o un Negrin, para caer después fatal y ruinosamente bajo la dirección de los mismos

fantoches que pretendían utilizar, dado que el poder se consigue y se mantiene no sólo con astucia sino con capacidad de responder de forma orgánica y vital a las necesidades de la sociedad moderna. Su escasa consistencia se expresa sin equívocos cuando al desvanecerse su camuflaje los comunistas dan inevitablemente muestra de su verbalismo extremista.

Si mañana la lucha quedara restringida al campo nacional sería muy difícil escapar de las viejas aporías. En efecto, los estados nacionales han ya planificado tan profundamente sus economías que la cuestión central pasaría rápidamente a consistir en saber cuál grupo de intereses económicos -es decir: qué clase- debería controlar las llaves de mando del programa. El frente de las fuerzas progresistas sería fácilmente despedazado por la disputa entre clases y entre sectores económicos. Con toda probabilidad, los reaccionarios serían los más capacitados para extraer ventajas de la situación. Sin embargo, a pesar de sus deficiencias, los comunistas podrían tener su oportunidad, convocar a las masas cansadas y desilusionadas, asumir el poder y utilizarlo para imponer, como en Rusia, el despotismo burocrático sobre la vida económica, política y espiritual del país. Una situación en la cual los comunistas fueran la fuerza política dominante no significaría un desarrollo en dirección de la revolución sino el fracaso de la renovación europea.

Enormes masas son aún influidas o son todavía influenciadas por las viejas tendencias democrática y comunista, y esto es así porque no vislumbran perspectivas, ni métodos, ni objetivos nuevos y diferentes. Ambas tendencias son, sin embargo, formaciones políticas del pasado, que de los desarrollos históricos recientes nada han aprendido ni nada han cambiado, y que canalizan las fuerzas progresistas por caminos que sólo pueden reservarles desilusiones y derrotas. Frente a las exigencias profundas del mañana constituyen un obstáculo, y deben modificarse radicalmente o desaparecer.

Un verdadero movimiento revolucionario deberá surgir de aquéllos que han sabido ser críticos frente a las viejas ideas y estructuras políticas; deberá saber colaborar con las fuerzas democráticas, con las comunistas y con todos aquellos que trabajan hoy por la derrota del totalitarismo, sin dejarse subyugar, sin embargo, por sus prácticas políticas. El partido revolucionario no puede ser creado improvisamente en el momento decisivo sino que debe comenzar a formarse desde ahora, al menos en su posición política central, en sus cuadros generales y en sus primeras líneas de acción. No debe representar una coalición heterogénea de tendencias reunidas transitoriamente y por la negativa -es decir: por su pasado antifascista y la esperanza común en la disgregación del totalitarismo- lo que haría que se dispersaran cada una por su camino una vez alcanzada su caída. El partido revolucionario debe comprender, en cambio, que sólo con esa caída comenzará verdaderamente su trabajo, y debe -por lo tanto- estar constituido por hombres que estén completamente de acuerdo sobre los principales problemas del futuro. Debe penetrar metódicamente con su propaganda dondequiera se encuentren los oprimidos por el actual régimen y, tomando como punto de partida los problemas más dolorosos y sensibles para cada persona y cada clase, debe mostrar cómo se relacionan con otros problemas y cuál puede ser la verdadera solución. Pero de las filas crecientes de sus simpatizantes, el partido revolucionario debe reclutar para su organización sólo a aquéllos que hayan hecho de la revolución europea el objetivo principal de su vida, a los que disciplinadamente realicen día a día el trabajo necesario, a los que contribuyan a su seguridad, continuidad y eficacia aún en situaciones de la más dura ilegalidad, y constituyan así una sólida red que dé consistencia a la amplia pero escasamente comprometida esfera de sus simpatizantes.

Aunque sin descuidar ninguna ocasión ni lugar para difundir su palabra, el partido revolucionario debe dirigir sus esfuerzos, en primer lugar, hacia aquellos ámbitos que constituyen los más importantes centros de difusión de ideas y de reclutamiento de hombres combativos, y hacia los dos grupos sociales más importantes en la situación actual y más decisivos para el futuro, es decir: la clase obrera y los intelectuales. La primera es la que menos se ha sometido al régimen totalitario, por lo que será la que más rápido reorganice sus filas. Los intelectuales, particularmente los más jóvenes, son quienes se sienten espiritualmente más sofocados y disgustados por el despotismo reinante. Paulatinamente, otros sectores se verán inevitablemente atraídos a participar del movimiento general.

Cualquier intento que fracase en la tarea de unir estas dos fuerzas estará condenado a la esterilidad, ya que a un movimiento compuesto solamente por intelectuales le faltará la masividad necesaria para superar la resistencia reaccionaria; y siendo desconfiado y receloso respecto a la clase obrera, aun cuando esté animado por sentimientos democráticos será proclive a deslizarse, ante las dificultades, hacia el terreno de la movilización de todas las clases contra los obreros, es decir: hacia una restauración fascista. En cambio, si el movimiento descansara sólo sobre la clase obrera carecería de aquella claridad de pensamiento que sólo puede provenir de los intelectuales, tan necesaria para distinguir las nuevas tareas y los nuevos caminos; y manteniéndose así prisionero del viejo clasismo, verá enemigos por todas partes y caerá en la solución doctrinaria comunista.

Durante la crisis revolucionaria, concierne a este partido organizar y dirigir las fuerzas progresistas

utilizando los órganos populares que se forman espontáneamente como crisoles ardientes en los que se mezclan todas las fuerzas revolucionarias, no con el objeto de tomar la iniciativa sino a la espera de ser guiadas.

El partido revolucionario no extrae su visión ni la seguridad acerca de sus objetivos de las exigencias de una aún inexistente voluntad popular, sino de su comprensión de representar las exigencias profundas de la sociedad moderna. Establece de tal manera las directivas de un orden nuevo y confiere disciplina social a las nuevas masas. A través de esta dictadura del partido revolucionario se forma el nuevo estado, y alrededor de él, la nueva democracia.

No hay por qué temer que un régimen revolucionario de este tipo deba necesariamente desembocar en un nuevo despotismo. Sólo caerá en él si se ha desarrollado modelando un tipo de sociedad servil. Pero si el partido revolucionario crea con pulso firme y desde los primeros pasos las condiciones para una vida libre en la que todos los ciudadanos puedan participar en la vida del estado, su evolución será, aún en medio de eventuales crisis políticas, en el sentido de una progresiva comprensión y aceptación del nuevo orden por parte de todos, y por lo tanto, hacia un funcionamiento cada vez más libre de las instituciones políticas.

Ha llegado el momento en que es necesario deshacerse definitivamente de las pesadas rémoras del pasado y mantenerse atentos a la llegada de lo nuevo, tan diferente de todo lo que habíamos imaginado, descartando a los ineptos entre los viejos y suscitando nuevas energías entre los jóvenes. Comenzando a tejer la trama del futuro, hoy se buscan y se encuentran los que han comprendido los motivos de la actual crisis de la civilización europea, quienes -por lo tanto- recogen la herencia de todos los movimientos de superación de la humanidad naufragados por la incomprensión del objetivo a ser alcanzado o de los medios para alcanzarlo.

El camino a recorrer no es fácil ni seguro, pero debe ser recorrido y lo será.

