

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

ESTADO NACIÓN, FORMULACIÓN CLÁSICA
Y PRÁCTICA LATINOAMERICANA:
NOTAS PARA UN CONTRAPUNTO.
A PROPÓSITO DE LA SUPRANACIONALIDAD
EN EL MERCOSUR

Iván SILVA ESPINOSA

Serie Docencia N° 47
Rosario, octubre de 1998

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)

ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Lic. Anabella Busso

Lic. Miryam Colacrai de Trevisan

Lic. Gladys Lechini de Alvarez

Lic. Gustavo Marini

Lic. Roberto Miranda

CONSEJO ASESOR: Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Toklatlian (Colombia)

Prof. Jack Child (Estados Unidos de América)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Juan Carlos Puig (In memoriam)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N. 909585/98

Publicación propiedad de PROMOPEA. Cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET.

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.

El texto completo de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, a partir del número 79, puede ser consultado en http://www.cerir.com.ar/serie_docentes.php

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

**CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.**

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica de "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994 y cuya edición ya está agotada.

Se está trabajando en el segundo tomo que abarcará el período comprendido entre 1994 y julio de 1997.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería a través de sus integrantes sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. Se prevé la incorporación de la Maestría en el programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) en 1998.

Todo este esfuerzo fue posible gracias a la colaboración de Instituciones, funcionarios, académicos y medios de comunicación que permitieron el avance del proyecto inicial.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al CERIR que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

**ESTADO-NACIÓN, FORMULACIÓN CLÁSICA Y PRÁCTICA LATINOAMERICANA:
NOTAS PARA UN CONTRAPUNTO.
A PROPÓSITO DE LA SUPRANACIONALIDAD EN EL MERCOSUR.**

Iván Silva Espinosa * **

ÍNDICE

Introducción	3
Europa occidental. Linealidad y legitimación a posteriori	5
Conciencia y situación nacional	7
Federalismo y Funcionalismo	9
¿Supranacionalidad?	11
América Latina	12
¿Supranacionalidad en el MERCOSUR?	13

* Becario de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario y Centro de Estudios Interdisciplinarios. Universidad Nacional de Rosario.

** Agradezco los valiosos comentarios de Claudio Díaz y de Osvaldo Iazzetta sobre un borrador previo de este texto.

INTRODUCCIÓN

El 25 de julio de 1952 entró en vigor el tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este organismo, el primero de las tres Comunidades (CECA, CEE y CEEA) constituye la materialización del discurso pronunciado por Robert Schuman, ministro de Relaciones Exteriores de Francia, en mayo de 1950. El contenido del texto, redactado por Jean Monnet, proponía que la producción alemana y francesa de carbón y de acero, así como la de los países que desearan adherirse, quedara sometida a una instancia común. Bélgica, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos (además de la República Federal Alemana) concurrieron a la convocatoria, suscribiendo el instrumento que daba origen a una serie de instituciones que giraban en torno a la Alta Autoridad, novedosa creación que asumía un papel fundamental para efectos de propender a la constitución de un mercado común en la industria siderúrgica.

El artículo 9 del tratado de 1952 consagraba un neologismo¹, supranacionalidad, el cual apuntaba a la efectiva independencia que debían tener los miembros de la Alta Autoridad. Si bien eran designados por los gobiernos de los Estados miembros, su vinculación con éstos últimos llegaba hasta ese punto. De ahí en adelante, no debían recibir instrucciones ni se hallaban sometidos a rendición de cuentas por su actuación. Las funciones supranacionales de los miembros de la Alta Autoridad estaban dirigidas al control efectivo tanto de las variaciones de precios y de la producción como de la comercialización y distribución del carbón y acero². Aún cuando la Alta Autoridad a partir del tratado de fusión de los ejecutivos comunitarios (julio de 1967) pasa a denominarse Comisión, común a las tres Comunidades, y que progresivamente fue disminuyendo su papel, de "institución vital" a "institución técnica", al ser opacada por el desenvolvimiento de la posterior Comunidad Económica Europea (CEE, 1958) -la cual asume funciones más amplias en materia económica- cabe subrayar la importancia para el éxito de la arquitectura comunitaria europea que tuvo tal organismo. Los últimos hitos políticos en tal proceso integrativo lo representan las reuniones de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997). En la primera, bajo el rótulo de Tratado de la Unión Europea, se sientan las bases para la unificación económica y monetaria, por un lado, y se consagran, por otro, tres instancias ubicadas en un pie de igualdad: las Comunidades (CECA, CEE y CEEA), la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior y la Política Exterior y Seguridad Común. Estas tres facetas son fiel reflejo de la complementariedad, en cuanto procesos político-jurídicos, tanto de la integración supranacional como de la cooperación intergubernamental.

A partir de esta novedosa figura de la supranacionalidad, entendida como una estructura de toma de decisiones atribuida a una o más instituciones ubicadas por sobre los Estados nacionales e integradas por personas que deben su lealtad a los intereses

¹ Catalano, Nicola, *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, INTAL·BID, Buenos Aires, 1966, pág.23

² Haas, Ernest, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL·BID, Buenos Aires, 1966, pág.116

generales, así como los éxitos -mayores y menores, de diferentes alcances y tiempos- que este concepto implicó en el arranque del proceso de construcción comunitario europeo, pareciera que en el debate y en la literatura especializada de la integración en América Latina, se hablaba (y se lo hace todavía) de la mayor o menor pertinencia u oportunidad de organismos "supranacionales" que impulsen el proceso en estas latitudes. Resulta ilustrativo observar que tanto el BID en 1966³ como la CEPAL en 1993⁴ utilicen tal expresión, aún en contextos y con valoraciones distintas⁵. El uso de un término cuya creación en suelo europeo responde a circunstancias muy propias y específicas, relativas al cuestionamiento del Estado nacional de posguerra, nos lleva a plantear en estas líneas la idea de si no resulta más apropiado hablar de "supraestatalidad" más que de "supranacionalidad", cuando dentro de un cuadro de integración en América Latina (como es el caso del MERCOSUR) se discute tanto un aparato institucional que resulte acorde a dicho proceso (superando el plano de la cooperación intergubernamental, actualmente vigente), como asimismo el alcance de sus medidas y disposiciones. Intentaremos trazar algunas líneas que señalen un contrapunto entre la formulación clásica europeo-occidental del Estado nacional y su homólogo en América Latina. En este trabajo planteamos como hipótesis que el nuevo concepto acuñado formalmente en la década del cincuenta en Europa occidental -supranacionalidad- no responde en su filosofía, en su concepción original, a los requerimientos integracionistas del MERCOSUR.

Europa occidental de posguerra presentaba un panorama desolador que, con disímiles motivaciones, fomentó la constitución de formas cooperativas e integrativas transterritoriales que compartían un común denominador: el desencanto crítico respecto de sus respectivos Estados nacionales, los cuales no habían resultado eficaces en -por citar lo más evidente- salvaguardar elementales reglas de convivencia civilizada. Podríamos señalar que el agotamiento del modelo clásico del Estado nacional constituía una percepción generalizada, aún por parte de los países victoriosos en el conflicto. Por su parte, en América Latina el Estado nacional no sólo constituye un producto histórico relativamente nuevo, sino que además la génesis y constitución de sus respectivas sociedades se encuentran vinculadas íntimamente con el desarrollo y presencia -o ausencia- de dicho ente.

Es importante tener en cuenta esta proposición a la hora de mensurar el mayor o menor impacto que puede experimentar la acción estatal en estas latitudes, o, en otras palabras, si actualmente y en el sur americano se puede hablar de un cuestionamiento de legitimación del Estado nacional, semejante al que afectó al europeo de posguerra.

³ BID, *Factores para la integración latinoamericana*, Buenos Aires, 1964, pág. 46

⁴ Rosenthal, Gert, "El regionalismo abierto en la CEPAL", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 26, Madrid, 1993, pág.19.

⁵ Mientras que en el documento del Banco Interamericano de Desarrollo, hacia mediados de la década del sesenta, se lo planteaba casi como un requisito ineludible, actualmente el secretario ejecutivo de CEPAL admite que tal cuestión no constituye un requerimiento consubstancial a un proceso de integración.

EUROPA OCCIDENTAL. LINEALIDAD Y LEGITIMACIÓN A POSTERIORI

Tradicionalmente se ha considerado que el Estado en los países centrales representa una suerte de reflejo, o síntesis idealizada de la sociedad civil⁶, así como también se ha sostenido que los Estados nacionales europeo-occidentales son el resultado del paulatino crecimiento orgánico e histórico de una colectividad que comparte raíces y tradiciones⁷. Resulta de interés efectuar algunas precisiones. El Estado nación europeo reconoce su antecedente en el Estado moderno que nace con el Tratado de Westphalia (1648), el cual pone término a la Guerra de los Treinta Años y representa, asimismo, el fin del universalismo cristiano medieval. El Tratado de Westphalia constituye, asimismo, el origen del sistema internacional de Estados que se reconocen como iguales en la medida que el uso de la fuerza y el manejo de recursos políticos permitan garantizar esta paridad. En el orden interno, el Estado westphaliano reclamará para sí y asumirá toda clase de competencias antes segmentadas, desconociendo la autoridad de otras unidades mayores, como la Iglesia y el Imperio. Sobre los límites territoriales en que el Estado ejerce (o pretende ejercer) el control, argüirá la soberanía del monarca como principio consagradorio de su poder. Este Estado moderno es, asimismo, absolutista: representa la concreción de lo que para Hobbes significaba el pacto social, la cesión irrestricta e irrenunciable de los derechos del individuo en aras de obtener paz y seguridad, objetivos inalcanzables en un estado de naturaleza caracterizado por una guerra de todos contra todos.

A su turno, al Estado nación se lo asocia con una etapa posterior de la cual tanto la Revolución Francesa como la Norteamericana constituyen un hito: la soberanía, atributo otrora inherente al monarca, se traspasa a la nación. Así, para que el "pueblo" asumiera una conciencia colectiva "francesa" fue necesario la creación de símbolos⁸ como La Marsellesa, la celebración de fechas como el 14 de Julio; la lengua francesa debió imponerse a la multiplicidad de dialectos preexistentes; etc. Se debió incorporar en una suerte de "unidad" a personas que vivían en espacios regionales y temporales disímiles, tarea en la que contribuyeron enormemente los medios de transporte, la escuela y un sistema de comunicación.

Respecto de este último punto interesa señalar que para Deutsch el proceso de la integración nacional en Europa occidental resultaba de la concurrencia de determinados procesos sociales⁹. El elemento sustancial lo constituye el desarrollo de países, o regiones caracterizadas por una fuerte interdependencia económica y cuyos habitantes se relacionan

⁶ O'Donnell, Guillermo, "El aparato estatal en los países del tercer mundo y su relación con el cambio socioeconómico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Volumen XXXII, número 4, Unesco, París, 1980, pág. 783 y siguientes

⁷ Mansilla, H.C.F., "Derechos Humanos, universalismo y nacionalismos", en *Revista Nueva Sociedad*, mayo-junio de 1994, Caracas, pág. 24

⁸ Ortiz, Renato, "Cultura, modernidad e identidades", en *Revista Nueva Sociedad*, mayo-junio 1995, Caracas, pág. 17

⁹ Deutsch, Karl, *El nacionalismo y sus alternativas*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, págs. 12-26

entre sí por rutas de comunicación, las cuales conformarían el "esqueleto" sobre el cual se desenvolvería el tejido socio-productivo.

A este primer proceso se agrega la consolidación de la lengua, la que adquiere forma cuando el pueblo originariamente nómada se sedentariza (asumiendo al mismo tiempo labores agrícolas) y adopta como habla -sin perjuicio de los dialectos- la del grupo social dominante en la región. De la aceptación de un determinado nivel de lengua se generaría un sentimiento de parentesco entre las tribus. Cabe señalar que éstas últimas son personas agrupadas en torno a la creencia de su emparentamiento, y en Europa todas sus naciones habrían pasado por un período -tanto tribal como de predominio de caudillos locales- no menor a diez siglos antes de considerarse parte de una unidad mayor.

Un papel fundamental para Deutsch lo desempeña el concepto de pueblo, esto es, una comunidad de significados compartidos, un grupo de gente con hábitos de comunicación que se entrecruzan. De estos hábitos se deriva una probable confianza recíproca que se traduce, en términos generales, en que el "interés común" de un pueblo sea percibido como expectativa común de recompensa.

Como un correlato de la formación de los pueblos se encuentra la integración política de los distritos administrativos, proceso por el cual las aldeas se transforman en condados, éstos en provincias, las cuales a su vez se transmutan en reinos, embriones -o no- de futuras federaciones o imperios. La disociación entre el poder y quien lo ejerce o lo administra (lo que en clave weberiana leeríamos como el pasaje de la autoridad tradicional a otra de carácter legal-racional en cuanto fundamento de la dominación legítima) y el acatamiento generalizado a la ley constituyen los ejes sobre los cuales se vertebra un proceso de integración interno.

De todo este planteamiento, Deutsch deduce que nación es un pueblo que ha creado un Estado, o que ha desarrollado capacidades cuasigubernamentales para formar, apoyar y fortalecer una voluntad común. Y, consecuentemente, un Estado nacional es un Estado que se ha "identificado" ampliamente con un pueblo. Ambos elementos -Estado y pueblo- establecerían, pues, una relación de fortaleza recíproca: un Estado fuerte hace más uniforme al pueblo y, a la inversa, un pueblo unido vigoriza al Estado. Producto de esta mutua interacción son todo tipo de ideas, hábitos, aspiraciones, en las cuales son educados los ciudadanos.

Podríamos contraponer a esta visión idealizada -como indicáramos más arriba- y lineal si se quiere, la postura de Habermas¹⁰ para quien el Estado nacional, en cuanto creación intelectual o abstracción, constituye una respuesta a los desafíos tanto de un nuevo modo de legitimación -por la secularización del poder político- como de una nueva integración social -de los antiguos órdenes estamentales a la moderna organización de la sociedad, materializada en urbanización, extensión del tráfico de personas y noticias, etc. dentro del marco del desenvolvimiento de la economía capitalista- mediante un proceso de transformación de las estructuras de decisión política, traducido en el traspaso de los súbditos en ciudadanos.

Esta gradual y lenta incorporación de los ciudadanos en la toma democrática de decisiones, junto con diseñar un nuevo nivel de cohesión social, representa para el Estado una instancia -secular- de legitimación. Habermas añade una esencial distinción entre el ámbito jurídico-político y el cultural.

En relación al primero, el Estado, en cuanto orden de derecho positivo ya estatuido y que organiza el tráfico social -entendido este último concepto como el ejercicio personal y libre de derechos subjetivos-, se sentarán las bases para el control del poder de manera tal que, y tal como sostiene Dahrendorf¹¹, es el Estado nacional el marco dentro del cual se sustentará el Estado constitucional.

A su turno, el ámbito cultural se halla íntimamente compenetrado con el anterior, desde el momento que para Habermas el Estado nación se alimenta, se sostiene, con el substrato cultural que representa una "nación de ciudadanos conscientes de su papel". Esta idea, la nación, "primera forma moderna de identidad colectiva" apela a los sentimientos y se plasma, en los habitantes de un territorio estatal, en la internalización de una forma de co-pertenencia. Subrayamos en particular ésta última idea, que nos resulta útil para los efectos de explicar en parte la cuestión de la supranacionalidad de la posguerra.

CONCIENCIA Y SITUACIÓN NACIONAL

El Estado nación europeo-occidental clásico, tal como se lo ha descrito someramente, entra en crisis a partir del auge de los nacionalismos fascista y nazi que desemboca en la segunda guerra mundial. Con la derrota de las potencias del Eje finalizan las hostilidades. Son muchos y variados los factores que explican los primeros pasos de la construcción comunitaria europea: millones de seres humanos muertos, las economías destruidas, el condicionamiento de los Estados Unidos a proporcionar apoyo económico sólo en la medida que los Estados europeos occidentales dieran pasos concretos hacia una mayor cooperación entre ellos¹², etc., elementos cuyo análisis excede los límites de este texto. Sí creemos importante subrayar que el mantenimiento de la paz fue uno de los objetivos políticos más esgrimidos tanto por los propugnadores como oponentes de un proyecto unificador para Europa.

Haas afirmaba que la supranacionalidad -la integración derivada o inspirada en ella- en cuanto fenómeno político podía entenderse en función de las valiosas categorías

¹⁰ Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, págs. 176-177

¹¹ Dahrendorf, Ralf, "El futuro del Estado nacional", en *Revista Leviatán*, n° 61, pág. 28

¹² Dentro del contexto del Plan Marshall (1948) y del tratamiento de la ayuda económica, el Congreso de los Estados Unidos expresaba que un mercado interior sin obstáculos ni barreras comerciales en Europa le permitiría a ésta última obtener ventajas similares a las norteamericanas. A su turno, John Foster Dulles en 1950 sostenía que la unidad occidental europea no sería un objetivo a concretar en el corto plazo "a menos que nosotros los presionemos fuertemente". Ver Dell, Sidney, *Bloques de comercio y mercados comunes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, págs. 47-48

formuladas por S. Hoffman, quien distingue entre nacionalismo, conciencia nacional y situación nacional¹³. Al primero lo concibe como la doctrina explícita o ideología de determinados grupos de élite, que afirman valores positivos en relación a la propia nación y menos positivos con respecto a naciones extrañas. Más precisamente, Gellner la define como un principio según el cual la unidad política y nacional debería ser congruente¹⁴. En el sentido de ideología, el nacionalismo, tal como lo señala Hobsbawm¹⁵, antecede a las naciones.

La conciencia nacional, a su turno, apunta a los sentimientos: no sólo el de los habitantes de un Estado de pertenecer a la comunidad de personas que viven bajo un mismo gobierno, o que desean hacerlo; también implica a la identidad y lealtad experimentados por los miembros de una nación. En palabras de Habermas, únicamente una conciencia de co-pertenencia puede convertir a los súbditos en ciudadanos de una determinada comunidad política que se sienten responsables unos de otros y unos ante otros¹⁶.

Finalmente, la situación nacional se haya representada por una condición espacio-temporal concreta que describe el poder, la libertad de maniobra y el rango de la propia nación en su relación con otras. En palabras de Held¹⁷ la autonomía o poder real con el que cuenta un Estado nacional para diseñar y ejecutar sus preferencias políticas independientemente de cualquier modalidad de cooperación internacional.

Sobre estos vértices se construye la política extranjera de una "ideología nacional": mayor o menor firmeza de la conciencia nacional así como los mayores o menores límites que circunscriben a la situación nacional. Teniendo presente este contexto, Haas arguye que hacia 1950 tanto la conciencia como la situación nacional de los países europeos occidentales se encontraban en una vulnerabilidad extrema que, de cierta manera, los igualaba. En efecto, alemanes e italianos compartían la necesidad de recuperar la respetabilidad internacional agudamente extraviada, al mismo tiempo de experimentar culpa por los atroces crímenes ejecutados en nombre de su anterior ideología nacional. Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, a pesar de constituir el bando de los victoriosos Aliados, experimentaban sentimientos no más felices: factores como la inflación, la destrucción económica, la dependencia hacia los países anglosajones, etc. redundaban en que las conciencias nacionales de estos países se vieran apartadas de la mente de las personas, y que sus energías se dirigieran a afrontar tareas como la nacionalización de la industria, el fomento tanto de inversiones como de la inserción en mercados de exportación, la ampliación del sistema de seguridad social, etc.

¹³ Hoffman, Stanley, citado por Haas, Ernst, op. cit., págs. 10, 11 y 12

¹⁴ Gellner, Ernest, citado por Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Editorial Crítica, Barcelona, agosto 1992, pág.17

¹⁵ Hobsbawm, Eric, op. cit., pág.18

¹⁶ Habermas, Jürgen, op. cit., pág. 177

¹⁷ Held, David, *La democracia y el orden global*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997, pág. 130

FEDERALISMO Y FUNCIONALISMO

Esta combinación de conciencia y situación nacionales operaron a favor de un cierto consenso en relación a explorar y diseñar alternativas políticas que aseguraran no sólo la paz -valorizada más que nunca después de seis años de conflicto-, sino también el bienestar y la seguridad social. Si el Estado nación anterior a 1939 había sido incapaz de resolver cuestiones como garantizar la democracia, los derechos humanos, la seguridad militar o el bienestar social, se planteaba el interrogante de cuál sería la fórmula apropiada para resolver los acuciantes dilemas de la posguerra.

Una primera tentativa lo representó el federalismo. Uno de sus máximos exponentes, Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo, abogaba por el establecimiento de una constituyente europea, sobre la convicción de que el pronunciamiento popular era el único mecanismo que permitiría superar la resistencia de las estructuras estatales tradicionales¹⁸. Si bien a nivel discursivo el planteamiento federal fue saludado con grandes vítores y apelaba a la unidad cultural de la civilización occidental, fracasó rotundamente a la hora de materializarlo en los proyectos de una Comunidad Europea de Defensa así como de una Comunidad Política Europea.

Ahora bien, esta coyuntura permitió abrir el camino a otra filosofía de integración, motorizada por la ventaja económica. Y es aquí donde el movimiento funcionalista aparece en escena. Esta escuela, cuyo representante más insigne fue Jean Monnet, propugnaba que sobre la base de razones nacionales particulares, traducidos en intereses económicos convergentes, Francia, Alemania Federal, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia se embarcarían en un proceso de integración supranacional¹⁹. En contraposición con el movimiento federalista, que contenía un mensaje político "químicamente puro", el movimiento funcionalista apostaba a una conformación gradual, progresiva, de la edificación europea a través de la asociación en cuestiones parciales de las respectivas economías: en un primer momento, la siderurgia franco-alemana para luego emprender la conformación de un mercado común tanto en los bienes y servicios corrientes como en el campo de la energía atómica. No obstante, es importante subrayar que ambos movimientos compartían un denominador común: la preservación de la paz así como -un objetivo cualitativamente más ambicioso- la unidad política europea.

Acerca de esta última cuestión resulta sumamente ilustrativo el discurso pronunciado por el ministro de Relaciones Exteriores francés Robert Schuman -y cuya autoría corresponde a Monnet- el 9 de mayo de 1950 en el que propone "la reunión en común de las producciones de carbón y de acero"²⁰ de Alemania y Francia en una instancia

¹⁸ Sidjanski, Dusan, "Del proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Unica Europea", en *Revista Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 1 de febrero de 1988, pág. 4

¹⁹ Haas, Ernst, op. cit., pág. 19

²⁰ CEE: *a veinticinco años del Plan Schuman*, Boletín de la Integración, año X, Buenos Aires, mayo 1975, págs. 267-268

abierta a la participación de los restantes países europeos. El texto (que constituye el antecedente directo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), comienza con una afirmación en orden a que "la paz mundial no podrá salvaguardarse sin esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan". Esta idea se reitera más adelante junto con resaltar el rol que Francia históricamente ha tenido en la unidad europea: "Europa no se hizo y hemos tenido la guerra". Pero quizás donde se explicita con mayor claridad tanto la filosofía como el *modus operandi* de la integración que se propone, que se sugiere, es en el párrafo en el cual Schuman sostiene que la unidad ("Europa"), no constituye un objetivo que pueda ser abarcado frontalmente (habida cuenta, a nuestro juicio, de la suerte corrida /por ejemplo/ con el proyecto de Comunidad Europea de Defensa), sino que más bien "se hará mediante realizaciones concretas creando primero una solidaridad efectiva". Para tales efectos, la reunión en común de las producciones de carbón y de acero no sólo garantizaría "inmediatamente el restablecimiento de bases colectivas de desarrollo económico", sino que además este proceso constituiría una "primera etapa de la Federación europea". ¿De qué manera? "La reunión en común de producciones de base y la institución de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones ligarán a Francia, Alemania y a los países que a ella adhieran, constituirá el primer fundamento concreto de una Federación Europea, indispensable para preservar la paz".

Tanto federalistas como funcionalistas compartían el objetivo de la unidad política. Y ésto se evidencia al constatar que para la segunda escuela la integración económica por sectores, progresiva, resultaría "funcional" para concretar la integración política, desde el momento que las organizaciones creadas con fines no primordialmente políticos se irían paulatinamente politizando a través del denominado "derrame" o "desborde".

Ahora bien, resulta a todas luces evidente que la dinámica de la unificación europea comenzó y se ha llevado a cabo bajo el alero de los predicamentos funcionalistas. La CECA, la CEE, la CEEA, representan hasta nuestros días su concreción en los niveles económico, social, político e institucional. Si de forma gradual los Estados nacionales europeos van poniendo en común "funciones" o sectores como el carbón, las actividades económicas, la energía nuclear, el acero (y, actualmente, nada menos que la moneda), se entendía que progresivamente la esencia de las políticas nacionales quedaría bajo una esfera común. Y en virtud de esta situación en algún momento alguna autoridad o institución debería asumir poderes políticos que comprendan en su accionar al conjunto de sectores ya integrados. Como la gradualidad no constituía ninguna garantía de eficacia, los estudiosos acuñan el concepto de "desborde", el cual para Schmitter²¹ se define por la necesidad que se le presenta a los miembros de un proceso de integración, desigualmente satisfechos por el alcance de algunas metas colectivas, de recurrir ya sea a ampliar la colaboración en otro sector o bien a través de la intensificación de sus compromisos mutuos con el sector original, o recurriendo simultáneamente a ambos caminos.

²¹ Schmitter, Philippe C., citado por Cohen Orantes, Isaac, "El concepto de integración", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, diciembre de 1981, pág. 152

¿SUPRANACIONALIDAD?

La supranacionalidad en Europa respondió al cuestionamiento general al que por diversos motivos se vio expuesto el Estado nación. El mismo concepto si bien algo ambiguo, apuntaba a subrayar la importancia de una estructura que se ubicara por sobre los Estados nacionales clásicos que no habían sido capaces de garantizar la paz, el bienestar, la democracia y los derechos humanos. Como sostiene Haas²², en los comienzos de la década de los cincuenta, dentro de cada nación existían grupos que por motivos diferentes (mayor libertad de comercio e inversiones, el impulso hacia una federación, etc.) rechazaban la idea de una política autárquica. Esta heterogeneidad ideológica también se traducía en un sentimiento generalizado de frustración hacia las formas estatales tradicionales que no sólo se plasmaba en la creación de organizaciones regionales transfronterizas voluntarias, sino que además en la firme convicción de que con la derrota del fascismo se debía fortalecer la libertad inherente a la forma democrática de vida. Por lo tanto, y de acuerdo a este autor, la integración regional en sí se sustentaba en una postura en cierto sentido conservadora, pues el camino emprendido por los seis países fundadores de las Comunidades tendía a preservar una forma de vida preexistente que fue "rescatada" por la victoria aliada en 1945 y no a apuntaba a generar una "nueva" sociedad.

El nuevo término, supranacionalidad, se explica en razón del deseo de los inspiradores y promotores de la CECA y posteriormente de la CEE y de la CEEA de diferenciarla de la federación propiamente dicha, por cuanto muchos de ellos confiaban en lograr este último objetivo apelando, precisamente, a estructuras supranacionales. De hecho, las diferentes conceptualizaciones de las que fue objeto el neologismo por parte de sus propios promotores revelan que su contenido importaba más como un eslabonamiento gradual hacia un nuevo orden político, que superara los límites del Estado nación clásico, que el desarrollar clásicas modalidades de cooperación. Es en este sentido que se puede interpretar las palabras de Monnet que consideraba a la CECA como una institución supranacional, "es decir, federal" (argumento que reiteró constantemente antes y durante su gestión como presidente de la CECA); de Reuter, miembro de la delegación francesa que negoció el tratado para quien si bien la estructura de la CECA estaba dotada de atribuciones de importancia política, la conjunción de poderes nacionales y federales hacía de ella una institución "prefederal"; y de Schuman, el cual argumentaba que "lo supranacional se sitúa a igual distancia entre el individualismo internacional, por una parte -que considera intangible la soberanía nacional y no acepta como limitaciones de dicha soberanía más que las obligaciones contractuales, ocasionales y revocables-, y el federalismo de los Estados, por otra, los cuales se subordinan a un súper Estado dotado de soberanía territorial propia"²³.

²² Haas, Ernst, op. cit., pág. 16

²³ Catalano, Nicola, op. cit., pág. 21

AMÉRICA LATINA

El Estado en América Latina ha sido producto de una compleja constitución que lo diferencia radicalmente, quizás, de su homólogo europeo. Señalábamos más arriba con O'Donnell que en los países centrales se suele considerar al Estado como síntesis idealizada de la sociedad civil. Y siguiendo con este autor²⁴, podemos observar que en América Latina, en la mayoría de sus países, el Estado se encargó de estructurar los rasgos básicos de sus respectivas sociedades, por lo que con justicia se puede señalar que ha constituido un agente encargado de producir una o varias síntesis de una determinada sociedad civil. Si bien un rasgo común a cualquier Estado es que tiende a homogeneizar su espacio político en relación a la nacionalidad y a las transacciones económicas, lo cierto es que una condición estructural en las sociedades en América Latina es el rol particularmente activo que ha asumido el aparato estatal en la génesis de aquella homogeneidad.

El inicio del Estado moderno lo hallamos a partir de la Paz de Westphalia. A partir de este tratado se constituye el sistema internacional de Estados. El Estado moderno es absolutista y la soberanía que ostenta frente a sus iguales no es sino la otra cara del poder del monarca. Con las revoluciones Norteamericana y Francesa del último cuarto del siglo XVIII hace sus primeras apariciones el Estado nacional, en el cual no sólo la soberanía se traslada a la nación -entendido este concepto como su depositario legítimo- sino que, y al mismo tiempo, se consolida la progresiva disociación entre los órdenes económico y político en el interior del espacio territorial estatal, lo cual se traduce en formas económicas capitalistas y organización administrativa burocrática. En otras palabras, y de acuerdo con Oszlak²⁵, el Estado nacional representa el producto de un proceso aproximativo, pero no unilineal, de la conformación tanto de una nación como de un aparato estatal, entendido este último como sistema de dominación. La nación es un concepto ambivalente que se traduce en el surgimiento y desarrollo en el interior de un espacio territorial circunscrito de intereses generadores de relaciones sociales capitalistas (plano material), y que halla su correlato en la conformación y difusión de símbolos que generan y refuerzan sentimientos de pertenencia (plano ideal). A su turno, el Estado en cuanto sistema de dominación implica el establecimiento de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales preexistentes.

Dentro de esta perspectiva, resulta sumamente interesante observar el cuadro que se nos presenta en América Latina al momento de la constitución de las juntas independentistas. Las potencias colonizadoras -España y Portugal- no sólo se regían por formas económicas precapitalistas, sino que además constituían una auténtica semiperiferia que por su propio desenvolvimiento alentaba la industrialización inglesa y holandesa²⁶. Si a lo anterior le sumamos una organización administrativa colonial es difícil sostener que en los

²⁴ O'Donnell, Guillermo, op. cit.

²⁵ Oszlak, Oscar, *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, pág. 10

primeros tiempos del nuevo orden emancipatorio se hubiera podido configurar un Estado nacional propiamente dicho. En efecto, la mayor parte de los alzamientos revolucionarios se desarrollaron en el ámbito municipal o local, de residencia de las autoridades coloniales, y sólo en la medida del mayor apoyo que fueron adquiriendo tales alzamientos, la causa independentista toma formas "nacionales"²⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos no sólo afirmar que el Estado nacional es una creación relativamente nueva en América Latina, sino que además su consolidación resultó notablemente despareja. Para circunscribirnos al MERCOSUR, podemos observar que, de acuerdo con Oszlak, si hacia fines del siglo XIX Argentina y Uruguay habían culminado en gran medida los desafíos que demandaba tanto la construcción de la nacionalidad como la unificación del territorio, en el caso de Brasil, para algunos autores, recién a partir de la década del treinta de este siglo puede hablarse de un auténtico Estado nacional. No obstante, no existe acuerdo en este punto: Trindade²⁸, sobre la base de diferenciar formación del Estado nacional por un lado y capacidad de movilización social por el otro, en cuanto procesos paralelos pero complementarios, arguye que si bien la capacidad de movilización de la sociedad brasileña -en cuanto ensanchamiento de los márgenes de competencia política- se verifica de manera gradual entre la segunda y tercera década de este siglo, la estructuración del Estado brasileño se habría visto favorecido por la "internalización" de las estructuras políticas inherentes a la monarquía portuguesa lo cual habría redundado en un temprano centralismo político.

¿SUPRANACIONALIDAD EN EL MERCOSUR?

Los países fundadores de las Comunidades (Francia, Italia, República Federal Alemana, Holanda, Luxemburgo y Bélgica) recurrieron a la supranacionalidad, figura que constituyó el cemento, el motor de arranque, de la construcción europea. Hemos anotado que esta tarea propendía a la conformación de una suerte de nuevo orden que asegurara no sólo la paz, sino que también el bienestar y el progreso social de sus pueblos. La supranacionalidad implicaba, más allá de sus dimensiones jurídicas y políticas, un cuestionamiento a la fórmula clásica del Estado nación sustentado en el desencanto generalizado que experimentaban ciudadanos y grupos de interés ideológicamente transversales. Se apreciaba que tanto los horrores como los costos humanos y económicos resultantes que la exacerbación nacionalista había promovido, podrían ser desterrados para siempre del futuro europeo en la medida que se iniciara un camino integrativo que

²⁶ O'Donnell, Guillermo, op. cit.

²⁷ Oszlak, Oscar, op. cit., pág. 26

²⁸ Trindade, Hélió, "Bases de la democracia brasileña: lógica liberal y praxis autoritaria (1824-1945)", en Rouquié, Alain (compilador): *¿Cómo renacen las democracias?*, Emecé, Buenos Aires, 1985

culminara, algún día, en la unidad política. Los éxitos de la construcción comunitaria europea en las décadas del cincuenta y sesenta incentivaron en América Latina el desenvolvimiento de diversos proyectos de integración que, bajo la égida de la CEPAL, apostaban a la conformación de un mercado local (es el caso, por ejemplo, del Mercado Común Centroamericano), o de un espacio regional más amplio (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Más allá de los relativos éxitos y frustraciones resultantes de tales emprendimientos, es notable que la discusión de "lo supranacional" se centrara como una especie de condición sine qua non para avanzar hacia los objetivos planteados.

A propósito del nuevo vigor con que la integración emerge en las agendas de los países latinoamericanos a partir de la década de los noventa y refiriéndonos al MERCOSUR en particular, creemos importante para los propósitos de este trabajo formular el siguiente interrogante: cuando se discute en el contexto mercosureño la conformación de instituciones comunes, ¿resulta plausible plantearse, en rigor, habida cuenta de la sociogénesis del concepto, que éstas últimas posean o no la calidad de "supranacionales"? De partida, hemos observado que el Estado nación en América Latina es un fenómeno de fecha más o menos reciente y su construcción demoró tiempo y demandó una serie de esfuerzos proporcionados a los ambiciosos objetivos que se perseguían: la consolidación del control territorial que propendiera a la construcción de la unidad política nacional, el asentamiento de bases económicas que vincularan a las nacientes repúblicas con el circuito económico internacional (lo cual se tradujo en formas neocoloniales informales²⁹ con la potencia de turno, Inglaterra y Estados Unidos), y, en el plano simbólico, el diseño y edificación de un "nosotros" para diferenciarlo de "los demás".

Tal Estado, además, no sólo carece de aquella característica atribuida al de los países europeos de representar una "síntesis" (figura mitológica, pero eficaz, según O'Donnell) de la sociedad civil sino que más bien es al contrario: asumió el rol de agente privilegiado en la construcción de los rasgos nacionales. El desempeño en esta tarea se materializó, en sus comienzos, en la creación de condiciones que superaran los límites localistas en los que se empezaban a desenvolver las embrionarias formas capitalistas de los nuevos Estados. En efecto, bajo la consigna de "orden y progreso"³⁰ es el aparato estatal en América Latina el que se encarga de centralizar el poder, diseminado en caudillos y provincias, jaqueado por levantamientos indígenas, etc. Lo que se pretende es asegurar cierta estabilidad en las relaciones sociales que permita a los sectores económicos dominantes -interesados en la apertura al exterior- superar las restricciones que les impedían un ingreso pleno al mercado mundial. Por lo cual era necesario que el Estado nacional se hiciera cargo de controlar el territorio que permitiera la ampliación de espacios para el mercado, que desarrollara labores de infraestructura que hiciera comunicables las regiones dentro de un país, que asegurara la unidad monetaria, etc.

²⁹ O'Donnell, Guillermo, op. cit.

³⁰ Oszlak, Oscar, op. cit., págs. 30-33

Este Estado nacional, además, es el que -y ya en fase de consolidación y durante el transcurso del siglo XX- alienta la promoción de los sectores medios que se nutren bajo su alero, asume actividades empresariales y productivas, provee servicios, desarrolla mecanismos de regulación arancelaria, tributaria y crediticia compensatorios de la crisis mundial de 1930, así como también de sustitución de importaciones, impulsa los organismos de seguridad social, los procesos de reforma agraria y actúa como árbitro en las cuestiones entre capital y trabajo.

Cierto es que la gran mayoría de estas últimas características hoy ya no están presentes o se encuentran en fase de extinción. El cuestionamiento del papel empresarial del Estado es paradigmático del profundo replanteamiento que a partir de fines de la década del ochenta y comienzos de la actual es objeto. No obstante, aún así, y observando a grosso modo la importancia y la presencia del Estado nacional en el establecimiento y conformación de sus -valga la redundancia- naciones, pareciera que no existen condiciones que permitan hablar de un descontento o de un desencanto generalizado de las sociedades latinoamericanas respecto de sus respectivos Estados nacionales. Dicho en otras palabras, el Estado nación en América Latina no ha experimentado un sacudón, un cuestionamiento o un quiebre legitimatorio tan fuerte como el que afectó al europeo de posguerra no sólo porque en el primer caso es una elaboración más o menos reciente, sino además porque el Estado nacional en esta región ha sido un agente "creador", si se quiere, de formas societales y activo promotor del desarrollo. Podríamos, incluso, conjeturar acerca de si la situación predominante en la región no es más bien la contraria: un fuerte sentimiento de pertenencia (condición nacional y copertenencia en palabras de Hoffman y Habermas, respectivamente), hacia el Estado nacional, sustentado, por ejemplo, en el activo rol que asumió este último en la configuración del orden socioeconómico, más allá de que su presencia se haya revertido en los últimos años, vía reformas orientadas al mercado (léase privatizaciones, apertura de la economía, desregulación, control de la inflación, etc.).

Aunque resulte obvio señalarlo, las condiciones mundiales de la década del cincuenta son disímiles de la actual. El "nuevo" concepto de integración que se esgrime hoy apunta a lo que CEPAL ha denominado regionalismo abierto, que se traduce en la creación entre países, de preferencia próximos geográficamente, de espacios ampliados que si bien alienten el comercio y las inversiones recíprocas, no constituyan una suerte de fortalezas protegidas: la idea consiste en promover la interdependencia recíproca para así junto con potenciar las economías locales, obtener un mejor posicionamiento en el mercado mundial. Este es, a grosso modo, el paradigma mundial: interactuar en una economía abierta. El MERCOSUR en su dinámica se encabalga en este contexto, que encuentra su correlato político en la consolidación de un multilateralismo global real. Estos dos desafíos económico-políticos (sólo por señalar los más manifiestos y esgrimidos por diversos actores, en un plano discursivo público) ponen en tela de juicio, sí, que la resolución de las problemáticas que generan pueda entregarse a la sola acción unilateral y excluyente por parte de cada uno de los Estados nacionales de la subregión (es decir, a la manera de los anquilosados Estados modernos westphalianos), y por ello creemos que en algún momento

determinado deberá discutirse la pertinencia de instituciones comunes en el esquema de integración. Tales instituciones eventualmente podrían requerir poderes de gobierno o competencias -atribuidas y no simplemente delegadas- que les permitieran definir posturas, determinar medidas y hacer cumplir decisiones, y que se ubicaran en una plataforma operativa superior a los ordenamientos internos de los Estados. En el caso de la construcción europea la meta a conseguir fue desde un principio la unidad política, a través de la interdependencia económica y de la conformación de un mercado común. No obstante y como lo señaláramos al comienzo de este trabajo, la actual Unión Europea, que constituye la fase actual del proceso iniciado por las Comunidades, no ha sido el resultado unilineal de instancias integracionistas "puras": el cuestionamiento al Estado nacional -que inspiró el arranque del proceso en aquellas latitudes- no implica, en absoluto, su abandono o defección y la cooperación intergubernamental ha jugado y juega un papel importante en el diseño del edificio europeo. Inclusive, y de acuerdo con Held³¹, es muy probable que la cesión voluntaria de competencias por parte de los Estados socios de la actual Unión Europea hacia las instituciones creadas conjuntamente haya operado como una eficaz salvaguardia del propio Estado nación no sólo ante la hegemonía estadounidense de posguerra, sino que también frente al acelerado posicionamiento de la economía japonesa. La construcción comunitaria ha experimentado altos y bajos, cúspides y mesetas, pero la unidad política late como un horizonte que orienta sus acciones progresivamente, "sin compulsión", si se quiere. Tal horizonte -instrumentado mediante políticas graduales, respetando sus propios tiempos- representa un contrapunto en relación al MERCOSUR. El Mercado Común del Sur no se plantea la constitución de alguna forma de unidad política o de, parafraseando a Schuman, una federación latinoamericana. Si el MERCOSUR constituye un primer paso en ese sentido, es una cuestión que se apreciará con el tiempo. Y resulta indudable que la generación y afiatamiento de una real interdependencia económica en la subregión podría ser funcional en ese sentido, al promover una racionalidad de la integración, que se plasme en relaciones de solidaridad tanto en el exterior del bloque, en foros internacionales, como en el interior, en la medida que se perciba la integración como beneficiosa para la mayor cantidad posible de sectores. Tal solidaridad podría adicionalmente reforzar o abrir redes culturales transversales, que se guíen por su propia dinámica. Pero lo que deseamos subrayar es que si se plantea la cuestión institucional para el MERCOSUR, y asumiendo que la envergadura de los desafíos inherentes a este emprendimiento (así como los desafíos globales) superan las fronteras tradicionales de los Estados, conjeturamos que quizás resulte más apropiado hablar de supraestatalidad. Adoptar la nomenclatura de supranacionalidad no se compadece con un Estado nacional en América Latina que no sólo es de fecha reciente, sino que además ha configurado y dejado su impronta en los rasgos de sus respectivas sociedades, las cuales mal podrían experimentar un desencanto crítico con los Estados nacionales de la región en general, y del MERCOSUR específicamente, comparable al de la Europa occidental de inicios de los cincuenta. Quizás, de esta manera, asumiendo este dato, se pueda promover un abordaje

³¹ Held, David, op. cit., págs. 143-144

sereno, realista e imaginativo sobre los atributos institucionales del MERCOSUR y que a la vez prescinda de oposiciones frontales -que arguyen conceptualizaciones acerca de la intangibilidad de la soberanía que en las postrimerías del siglo XX resultan de discutible aplicación- y de posturas que, con diferentes valoraciones, pasan por desconocer el papel que el Estado nacional ha desempeñado en las sociedades del sur latinoamericano.