

El futuro de la integración interregional. Hacia una reformulación de la comunidad internacional

Carlos Hakansson

Introducción

En la Edad Moderna los conflictos religiosos y las guerras en Europa trajeron como consecuencia el propósito de no sólo organizar sino de encontrar la paz y lograr que las comunidades políticas de la época (Estados) respeten un orden normativo que pueda ser comprendido y aceptado por todos; un marco de referencia para la política interna y externa de los Estados Europeos¹. De esta manera, los postulados de la teoría del Estado parecían mantenerse en el tiempo como marco de referencia para la comprensión de las instituciones políticas; sin embargo, desde fines del siglo XX nos encontramos ante su acelerado proceso de descomposición. La tesis de la soberanía y sus consecuencias (nacionalidad, territorio, moneda, ejército único, etc) en su momento fueron útiles para resolver unas relaciones entre estados decididos a ejercer su poder contra las diversas amenazas y hegemonías. Con el tiempo, el surgimiento del derecho internacional público se constituyó sobre la bases de relaciones entre estados (interestatal) y su máxima aspiración era la creación de una organización de naciones que, como sabemos, ocurrió al término de la segunda guerra mundial. Por eso, transcurrido más de quinientos años desde esos acontecimientos, la evolución del modelo estatal se ha detenido. En la actualidad, nos encontramos con el siguiente escenario: el Estado es muy pequeño para poder resolver problemas de índole internacional y, a su vez, parece muy grande para atender a tiempo los problemas de los ciudadanos.

La crisis del Estado parte de su burocratización en exceso, del deseo de regularlo todo y arrinconar al principio de subsidiaridad², de la superación del

¹ “El Estado ha aparecido como una nueva y específica forma de organización, en las concretas circunstancias que caracterizaron el fin de la Edad Media y el principio de la Edad Moderna”; cfr., Ernst Forsthoff, *El Estado de la Sociedad Industrial* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975): 9.

² El deseo de regularlo todo se aprecia en el llamado reglamentismo de las constituciones modernas, un estilo de redactarlas casi al detalle, a diferencia de la concisión de la Constitución norteamericana; una tendencia nacida en Europa continental y difundida en Iberoamérica.

concepto de fronteras, territorialismo, así como de la aparición de instituciones internacionales de estructuras más flexibles y dinámicas (como los organismos no gubernamentales). Pero sobre todo por la crisis de la soberanía, del principio de territorialidad y la nación. Veamos de qué modo se han empezado a socavar sus clásicos postulados, qué tuvo que ver el derecho de integración en este proceso y la crisis de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para empezar a reformular una nueva comunidad internacional con otros principios.

La crisis del principio de soberanía

El concepto de soberanía se convirtió en el sello distintivo y la razón de existencia de todo Estado, constituyendo en el mundo todo un sistema de poderes plenos dentro sus respectivos territorios, cercados por fronteras y una constitución política como acta de nacimiento. En resumen, la soberanía es la máxima concentración del poder; es la cualidad inherente a un Estado que le otorga suprema potestad en su territorio, el control de su ordenamiento jurídico y sujeto de derecho internacional.

Hoy en día, en una época de globalización, el principio de soberanía está cuestionado como un concepto viable en una época de cambios, donde las comunicaciones, el comercio y la vida diaria se hacen cada más interdependientes. En otras palabras, el exclusivismo de un Estado nación se enfrenta al pluralismo social y cultural que demanda un mundo cada vez más global. La segunda mitad del siglo veinte también se distinguió por las diversas declaraciones de derechos humanos y, entre otros acontecimientos, por el nacimiento de la Unión Europea que cuestiona los planteamientos clásicos de la soberanía; en particular, porque el derecho de integración no permite la hegemonía de ningún Estado por demandar la institucionalidad y toma conjunta de decisiones.

El concepto de soberanía no es propio de la teoría constitucional sino del Estado. Su clásico y original significado “máxima concentración del poder” no se identifica con los postulados madre del constitucionalismo: limitación al poder, así como el respeto a los derechos y libertades. Pese a que las constituciones de inspiración europea continental y kelseniana la admiten sin discusión, pero ya no atribuyéndola al estado sino al pueblo; lo cual, desde un punto de vista realista, podría resultar una falacia si consideramos que en la práctica los ciudadanos no tenemos un efectivo poder absoluto para tomar de decisiones de gobierno una vez elegidas las nuevas autoridades.³

³ Carlos Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional* (Lima: Palestra Editores, 2009): 239-240.

La crisis en el territorialismo

El territorio es el escenario geográfico en el que los poderes del Estado pueden desplegar su máximo potencial. Por eso, con la finalidad de proteger su integridad territorial, el Derecho internacional público ha desarrollado las reglas que limitan cualquier tipo de agresión de un Estado a otro. De esta manera, el principio de territorialidad posee una naturaleza organizativa, una característica de carácter secundario; además, el territorialismo proporciona seguridad, puede resolver un conflicto, pero también es cierto que impide avanzar al Estado como comunidad política. El problema radica cuando la existencia del Estado se condiciona al territorio. Por eso decimos que el Derecho internacional público devino en un Derecho interestatal, al apostar por una visión absolutista del principio de territorialidad y poniendo en segundo lugar a la persona humana (centro del Derecho).

El nuevo escenario global funciona en mundo sin fronteras y no acepta la territorialidad en términos absolutos. Se necesitan espacios no interestatales, esto es, que no sean dominados por los Estados sino propios de unos ciudadanos que quieran y puedan servirse de ellos. La clave entonces se encuentra en separar la territorialidad de la soberanía por ser anterior a ella. El problema del principio de territorialidad es que, al encontrarse vinculado a la soberanía estatal, también se encuentra unido a la teoría del dominio sobre el territorio de un Estado. En contraposición a lo anterior, el derecho de integración no necesita el territorialismo, todo lo contrario, impulsa la necesidad de un espacio comunitario para, en una primera etapa, facilitar la libre circulación de bienes y servicios, así como de personas. La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con el llamado acuerdo *Schengen*, por el cual los países que lo aplican en su totalidad constituyen juntos un territorio (conocido como el espacio *Schengen*) que permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio europeo con arreglo a procedimientos idénticos⁴. Una política que ha superado el clásico territorialismo estatal.

El principio de nacionalidad

A diferencia del constitucionalismo clásico del siglo XVIII, la Ilustración francesa y el Idealismo alemán del siglo XIX convirtió la nación en una entidad diferenciada, indivisible y solidaria, sustentada por los principios de nacionalidad y de autodeterminación de los pueblos que la convertía en el signo distintivo de

⁴ En 1990 se firmó el Convenio que desarrolla el acuerdo *Schengen* para construir una Europa comunitaria sin fronteras.

cada Constitución europea continental; de este modo la nación se soldaba en el Estado y el Estado en la nación.

La idea de nación fue una necesidad para distinguir a las personas que serían sujetos directos de los derechos y deberes de cada Estado. Los estados, en la teoría y práctica, sólo reconocerían una nación, un idioma y una historia. La nacionalidad fue un invento necesario en su época, pero en tiempos de integración los ciudadanos terminarían siendo sujetos de los mismos derechos y deberes. En la actualidad, de todos los presupuestos del Estado, el principio de nacionalidad se resiste a la globalización, pues no afecta sus principales planteamientos como sí ocurre con la soberanía y territorio, y es el más politizado de todos dando origen a conflictos armados internacionales, guerras civiles y causa de acciones terroristas.

En el proceso de integración europeo, el derecho de libre circulación de las personas dentro del territorio de la comunidad fue introducido por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma (1957). La libre circulación no aparecía ligada a ningún concepto de ciudadanía, se encontraba estrechamente vinculada al desempeño de una actividad económica (trabajo por cuenta ajena, actividad independiente o prestación de servicios, etc); en consecuencia, el derecho de residencia se reconoció a los trabajadores y sus familias, en relación con el derecho a ejercer una actividad laboral en otro país miembro de la CEE.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París (1974) se ha planteó la necesidad de reconocer unos "derechos especiales" a los nacionales de los estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, la primera ocasión en la que se pudo rastrear el propósito de trascender de un mercado común a una comunidad de ciudadanos apareció en el informe *Tindemans* (1976). En él se proponía una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de medidas que hicieran cada vez más notorio el surgimiento de una "conciencia europea"; como por ejemplo la unificación de pasaportes (hoy en día es casi una realidad con la estampa de la inscripción "Unión Europea" en todos ellos), la desaparición de los controles fronterizos, la utilización indistinta de los beneficios de los sistemas de Seguridad Social, la convalidación de los títulos y cursos académicos. Un importante segundo paso fue la convocatoria de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, mediante acta de 20 de septiembre de 1976. De este modo, por primera vez apareció uno de los elementos esenciales de la ciudadanía, como es la participación democrática.

La crisis de la ONU

En la mansión de *Dumbarton Oaks* (Agosto-October 1944) se llevó a cabo una conferencia con la finalidad de elaborar un proyecto para la creación de una organización internacional que reemplazara a la Sociedad de las Naciones. Los

representantes de China, URSS, Estados Unidos y el Reino Unido se reunieron para formular propuestas para la creación de una institución de alcance internacional que finalmente se convirtió en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con más de medio siglo de existencia, es evidente que la ONU contó con grandes aciertos. El propósito de su fundación, el objetivo cumplido que todos los Estados reconocidos formen parte de ella; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la promoción de la democracia en el mundo prestado asistencia electoral y logística; en su destacado papel en el proceso de descolonización, respetando la voluntad de las comunidades mediante plebiscitos o referendos, y en el fomento del Derecho internacional. Sin embargo, pese a todo lo anterior, también ha cometido serios desaciertos desde su origen y de índole organizativo; concretamente el poder de su Consejo de Seguridad, del que, como sabemos, forman parte como miembros permanentes, y con derecho al veto, China, Francia, Reino Unido, Federación Rusa y Estados Unidos. De este modo, la ONU es una organización internacional en manos de los aliados, vencedores de la Segunda Guerra Mundial, presentes en el Consejo de Seguridad y en una posición distinta que los otros diez estados elegidos por un periodo de dos años por la Asamblea General.

En el plano de los resultados, la ONU no ha podido mantener la paz en el mundo. Los ejemplos concretos no se hacen esperar: la Guerra de Corea, la crisis de los misiles de Cuba, la guerra de Vietnam, Sudán, la invasión soviética a Afganistán, la guerra del Golfo, las guerras civiles de Angola, Argelia, Líbano, Nigeria, El Salvador o Somalia, las matanzas de Ruanda y Kosovo; la guerra de Las Malvinas, la de los Balcanes, la de Chechenia, la guerra entre Etiopía y Eritrea, recientemente la de Irak, entre otras, convierten a las Naciones Unidas, por la vía de los resultados, en un instrumento ineficaz para mantener la paz y resolver los conflictos armados internacionales⁵. Sin bien es cierto que se plantean reformas en su organización, consideramos que una enmienda a su Carta de origen será insuficiente. Por eso, no sería insensato decir que a futuro la ONU tendrá que disolverse, al igual que la Sociedad de las Naciones (18 de abril de 1946) y ceder sus competencias a una nueva organización mundial, que no sea producto de tratados de paz entre los vencedores y vencidos, como las anteriores organizaciones. La nueva autoridad mundial podría surgir a muy largo plazo y de la mano de un proceso de integración pero empezando por las relaciones de los bloques económicos a nivel interregional, similar a como ocurrió con la Unión Europea en el plano regional.

⁵ Rafael Domingo, *¿Qué es el Derecho Global?* (Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2008): 105-139

A las puertas de un nuevo escenario mundial

El progreso de los movimientos de integración que existen en el mundo dará lugar a un nuevo escenario internacional, en mi opinión un tanto más realista y eficiente que los organismos existentes para fomentar la paz.

Como explicamos en los párrafos precedentes, el derecho internacional público contemporáneo no ha sido capaz de resolver los problemas surgidos con el final de la guerra fría y el terrorismo a escala mundial. Por eso, consideramos que la nueva autoridad mundial que está pendiente de configurar, y que sustituya a la ONU (segundo intento después de la Sociedad de la Naciones), debe ser producto de la integración interregional de los movimientos existentes en el mundo. Por tanto, no se tratará de la creación de una gran asamblea que reciba a todos los estados sin importar si son, o no, respetuosos de los principios democráticos y los derechos humanos, sino del resultado de un progresivo y modesto avance de objetivos comunes que empiezan en lo comercial hasta alcanzar la integración política. Un camino semejante al recorrido por los países de la Unión Europea. A partir de este planteamiento surge la primera interrogante, ¿es posible que el derecho de integración pueda servir de base para una nueva organización de la comunidad internacional? Para responderla es conveniente tener en cuenta las fortalezas del derecho de integración en un mundo globalizado. En ese sentido nos preguntamos también, ¿cuáles son las fortalezas que descubrimos en el derecho de integración?

El Derecho de Integración es funcionalista

La primera fortaleza es que el derecho de integración no se limita al bienestar económico sino que se convierte en una veta que lo cruza todo, lo económico, social, cultural y político. Como sabemos, el primer paso para la integración europea lo dio Robert Schuman, ministro de asuntos exteriores francés, cuando el 9 de Mayo de 1950 propone un plan diseñado por Jean Monnet para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero⁶. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, alejando de Europa las amenazas de una tercera guerra mundial⁷.

⁶ Las ideas de Jean Monnet consistían en que la economía francesa no podría desarrollarse si al tiempo no lo hacía la economía europea. La solución era la organización de una Europa Unida, abierta, que pusiera en común los intereses esenciales y posibilitara una comunidad real entre los miembros que la conformaran; véase, Rogelio Pérez-Bustamante, *Historia de la Unión Europea*, (Madrid: Dykinson, 1997): 87-88.

⁷ “La razón del porqué esta iniciativa se plasma en un tratado sobre el carbón y el acero es bastante simple: ambos eran vistos como elementos clave para afrontar una guerra, por lo que había temor de que el control de esas industrias por cada Estado hiciera surgir de nuevo la amenaza de la guerra entre los antiguos contendores”; cfr. José Ignacio Martínez Estay, “El ejemplo constitucional

Posteriormente, la celebración del Tratado de Roma (1957) significó el triunfo de las tesis funcionalistas, que consistía que la estrategia de integración vaya afectando poco a poco a diversos sectores económicos de manera gradual, que a la par se vayan creando instituciones supranacionales, y que los Estados miembros empiecen a ceder competencias económicas, administrativas y, en último término, políticas. En resumen, se trataba que la progresiva integración económica fuera preparando el camino hacia la unión política, un objetivo a largo plazo. De esta manera, podemos darnos cuenta que, de acuerdo con los resultados y en comparación con el derecho internacional público, el derecho de integración también se plantea metas altas (prosperidad, bienestar, justicia, solidaridad y paz) pero con resultados a la vista.

El Derecho de Integración tiende a convertirse en Interregional

La segunda fortaleza consiste en el fomento de relaciones, ya no entre estados sino entre uniones, comunidades o bloques, en el momento de desarrollo en que se encuentren, y que fomentará con el tiempo una nueva manera de practicar las relaciones internacionales que empezará a tratar los temas de modo progresivo y no tan ambicioso, es decir, que empezará en lo económico hasta alcanzar los temas políticos fundamentales que atañen no sólo a los ciudadanos de la región sino a la humanidad.

La tercera fortaleza estaría en la necesidad de forjar una nueva autoridad mundial para poder administrar todos los temas en común. Las razones que encontramos para argumentar la lectura de un nuevo orden mundial se basan en lo siguiente: en primer lugar al agotamiento del modelo estado-nación desde que el concepto de soberanía entró en crisis y su carente sostenibilidad argumentativa. En segundo lugar, debido a que los “nuevos barbaros” serán aquellas comunidades políticas que no pertenecen, ni siquiera formalmente, a un proceso de integración; en otras palabras, el mundo contemporáneo exige que los Estados se abran al mundo. En tercer lugar porque hoy en día reconocemos que todo es global; que de alguna forma, u otra, una determinada acción repercute en todo el mundo, la crisis económica, el terrorismo, y los daños medio ambientales son tres claros ejemplos contemporáneos.

*La integración interregional exige la necesidad un nuevo principio:
El principio de mundialidad*

La cuarta fortaleza fomenta el descubrimiento de nuevos principios que ayudarán a favorecer la cohesión del sistema. Nos referimos al principio de mundialidad, que surge a partir del reconocimiento a la globalización; por eso será el principio

de la Unión Europea”, Eric Tremolada, (editor), *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008): 215.

rector de la interdependencia para la búsqueda del bien común, el mismo que significará la plena participación de todos los sujetos de derecho internacional, como los Estados, los organismos de alcance internacional, el individuo y la humanidad en aquellas decisiones que por necesidad sólo pueden ser tomadas por la Comunidad internacional.

Las decisiones sobre cómo alcanzar la paz, el desarrollo, la preservación del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para fomentar la investigación en la cura de aquellas enfermedades que amenazan en potencia la vida y la salud del género humano (pues aún no existe un tratamiento o cura efectiva), la lucha contra el tráfico ilícito de drogas que tampoco puede seguir siendo un problema para los países comprometidos, y que por lo tanto también se ha globalizado, el rechazo de toda ideología que promueva toda forma de discriminación, odio y lucha entre los seres humanos como el terrorismo, y por último el problema de la deuda externa. El principio de mundialidad para nosotros debe estar inspirado en el aforismo medieval "*Quod omnes tangit, ad omnibus probetur*". Es decir, "lo que toca a todos debe ser aprobado por todos"⁸.

El ejemplo de integración europea y sus consecuencias en la futura reconfiguración de la llamada Comunidad Internacional

El Derecho de Integración logró la Paz en Europa

En 1946, Winston Churchill, que fuera Primer Ministro británico, pronunció un discurso en la Universidad de Zúrich (Suiza), el 19 de septiembre de 1946, el cual fue considerado como uno de los primeros pasos hacia la integración durante la etapa de la posguerra. Churchill sostuvo que "[e]xiste un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. (...) Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse". En la actualidad, después de medio siglo, nadie puede negar que el proceso de integración europeo supuso la paz entre Francia y Alemania, además de fomentar un espacio de desarrollo, bienestar y resolución pacífica de las controversias haciendo empleo de instituciones comunitarias para su gobierno y de reglas jurídicas para la solución de conflictos; un proceso que no se ha detenido sino ampliado hacia el Este europeo y motivado reformas para la democrática toma de decisiones.

⁸ Sergio, Cotta, "Los derechos humanos, entre el obsequio universal y la explotación política", (Entrevista realizada por INTERPRESS, el 21 de Marzo de 1990).

El Derecho de Integración goza de primacía y efecto directo

A diferencia de la ONU, las normas y resoluciones del derecho comunitario gozan de los principios de primacía y efecto directo en los países miembros; mientras que en el derecho internacional no existe la coacción en el derecho de integración se aplican estos dos principios que hacen viable el sistema. En efecto, desde 1964, el Derecho comunitario goza de primacía sobre el estatal. El principio de primacía fue establecido en la célebre sentencia Costa/ENEL y reiterado en posteriores pronunciamientos. Su inspiración también fue notoriamente federal. En la sentencia Van Gend & Loos de 1962, el Tribunal proclamó el principio de aplicabilidad directa de los Tratados, es decir, los preceptos de éstos últimos generan obligaciones para los estados sin necesidad de ningún acto estatal de aceptación⁹. Un principio que admite la aplicabilidad directa de los preceptos constitucionales que vinculan a los diferentes poderes públicos.

El principio de progresividad promueve un crecimiento ordenado en los procesos de integración

La formación gradual de la integración tiene su razón de ser en las dificultades de orden económico y jurídico que se plantean en los estados miembros en el momento de la creación de una comunidad, pues se hace necesario llevar a cabo modificaciones en cada uno de ellos para adecuar el ordenamiento jurídico y la estructura productiva de los estados a la nueva situación¹⁰.

Este principio expresa un plan de trabajo por etapas, como si se tratara de un proyecto de construcción que siempre comienza por los cimientos y nunca por el tejado. Su observancia y necesidad es explicada por la historia. Como sabemos, a comienzos de los años cincuenta, seis estados europeos: Alemania, Francia, Italia, y los tres integrantes de la Unión Económica del entonces llamado Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron por un periodo de cincuenta años, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (más conocido como CECA)¹¹. Como sabemos, esta comunidad procuraba impe-

⁹ “Los campos en que ha sido mayor la aportación de las jurisprudencias nacionales ha sido, posiblemente, los derechos y libertades, los principios de primacía y efecto directo (aceptando su penetración en los derechos internos), las competencias comunitarias (aceptando su expansión a costa de las nacionales); y la relación de la Constitución europea con las de los estados miembros (consintiendo la primacía de la primera)”; cfr. Antonio-Carlos Pereira Menaut, Celso Cancela Outeda, Alan Bronfman Vargas, y Carlos Hakansson Nieto, *La Constitución europea*, (Santiago de Compostela: Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet): 325.

¹⁰ Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian, y Julio Rivera, *Derecho Comunitario. Régimen del Mercosur*, (Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos): 53.

¹¹ A través de la CECA se creó un mercado común que implicaba la supresión de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos, así como

dir que se repitan los enfrentamientos bélicos entre alemanes y franceses, los cuales originaron tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial. Desde el comienzo, en la mente de sus fundadores se encontraba alcanzar los siguientes y ambiciosos objetivos: el logro de la paz, la estabilidad, prosperidad y solidaridad en el corazón del Continente Europeo.

Parecía que las posibilidades de los primeros acuerdos habían llegado a su límite: el económico; sobre todo cuando no prosperó la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED)¹²; no obstante, lo cierto es que algunos años después, con los llamados Tratados de Roma, o también tratados constitutivos, se instauraron dos comunidades más para intervenir en el ámbito de la economía y la energía nuclear. De esta manera, en 1957, nació la Comunidad Económica Europea (conocida como CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom),¹³ las cuales fueron dotadas de un cuadro institucional más complejo y con determinadas facultades para lograr fines comunes. Las metas de estas nuevas instituciones no fueron pocas, pues, consistían en el logro de un mayor nivel de prosperidad y bienestar para la ciudadanía así como el aprovechamiento pacífico de la energía atómica.

Con el paso del tiempo, y gracias a varias modificaciones, estas organizaciones, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea, fueron expandiendo su campo de acción hacia otras áreas, como el medioambiente, el transporte, la investigación científica y académica, el desarrollo regional europeo, la unidad monetaria, así como la inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo que extendían su campo de acción, también crecían sus facultades; hasta llegar a la actual conformación institucional de la Unión Europea (un Consejo europeo, un Consejo de la Unión Europea, un Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo). En resumen, la progresiva firma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades (el Acta Única, los tratados de Maastricht, Ámsterdam y

la interdicción de medidas discriminatorias y subvenciones o ayudas concedidas por los estados, dominando la libre concurrencia en el futuro; véase Rogelio Pérez Bustamante, *La Historia de la Unión Europea* (Madrid: Dykinson, 1997): 95.

¹² El tratado de la Comunidad Europea de Defensa fue ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales, siendo aprobado por los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Alemania; no obstante, fue rechazado por la Asamblea Nacional Francesa el 30 de agosto de 1954.

¹³ En su momento, la integración europea en el campo de la energía atómica todavía era discutible para Alemania, que entendía como más conveniente el desarrollo de la energía nuclear con los norteamericanos y los británicos, y también era polémico para Bélgica, que gozaba de la explotación del uranio proveniente del Congo, pero la instrumentalización de este insumo serviría para neutralizar el deseo francés de integración por sectores, y permitir así la consecución de los intereses comunes a través del acuerdo de dos soluciones: la creación del Mercado Común (CEE) y del EURATOM; véase Rogelio Pérez Bustamante, *La Historia de la Unión Europea* (Madrid: Dykinson, 1997): pág. 111.

Niza) fueron los rieles del Proceso Federal europeo.¹⁴ Como hemos explicado, los acuerdos inicialmente económicos y el entusiasmo generado por sus prontos resultados, hizo posible que los estados compartan otros intereses, es decir, un conjunto de valores como la democracia, los derechos fundamentales, la economía de mercado, así como la necesidad de alcanzar la paz, la seguridad, la prosperidad y el bienestar social. Unos requisitos mínimos para poder iniciar cualquier proceso comunitario.

En síntesis, las instituciones nacen de abajo hacia arriba y no a la inversa, por eso se exige una planificación que se logra a través de un proceso que pasa por distintas etapas y en cada una de ellas se toman medidas para lograr determinados objetivos. Por todo lo anterior, debemos tener en cuenta que la formación de una nueva autoridad internacional deberá respetar el principio de progresividad pues un verdadero proceso de integración no es obra de un solo acto, todo lo contrario, es una tarea de largo aliento, de paciencia, tolerancia y empeño, pero de resultados concretos y a la vista de los ciudadanos.

Hacia una nueva comunidad internacional

El derecho de integración puede brindar los pilares de una nueva comunidad internacional que no repita los errores de los dos primeros intentos para crear una institución de alcance mundial. Los resultados obtenidos con el modelo de la Unión Europea pueden servir de ejemplo. El primero de ellos es nuclear a cualquier proceso comunitario, nos estamos refiriendo a que los procesos de integración son institucionales, no cabe la hegemonía de ninguna comunidad política. Si bien es un hecho histórico que la Unión Europea reconcilió a Francia y Alemania, y que ambos países tienen un peso e importancia en la Unión, el proceso comunitario europeo siempre se ha preocupado con cada ampliación de establecer y mejorar los sistemas de toma de decisiones creando la llamada ponderación de votos, la cual evita que los países grandes “asfixien” a los más chicos.

Otra de las ventajas de los procesos de integración radica en que éstos se identifican mejor bajo la idea de comunidades políticas que en la de estados, por ser las primeras más flexibles que las segundas. Se trata de una tarea pendiente por culminar pero es evidente que el modelo de Estado soberano, cerrado, no calza en un mundo globalizado y que tiende a la universalidad. Por eso, una vez consolidados los bloques regionales, cuando todos o la mayoría hayan transitado por el necesario camino de una unión de mercaderes a una unión de ciudadanos, es cuando se iniciará una fructífera integración interregional entre bloques, que comenzarán una relación económica que al poco tiempo demandará una regula-

¹⁴ La característica esencial del acta única es su unicidad, pues tuvo la finalidad de presentar un texto de conjunto para todos los grandes ámbitos así como el mantenimiento del mismo sistema institucional.

ción comunitaria en materia laboral, educativa, industrial, seguridad, transporte, etc; y la cesión de competencias a unas instituciones comunes con una asamblea general (parlamento mundial), con representantes de los bloques de integración que sean los brazos ejecutores de la administración y, de manera indispensable, un órgano judicial de alcance mundial que resuelva las controversias entre las regionales o de éstas con las instituciones mundiales de gobierno.

No debemos olvidar que los procesos de integración más exitosos siempre han comenzado por lo económico, que primero promovió la circulación de bienes y servicios y, como lógica consecuencia, al poco tiempo se promoverá la circulación de personas que requerirán de iguales derechos y garantías para realizarse; por eso el derecho de integración se ajusta más a un mundo globalizado, por tender a la universalidad y por ser más personal que simplemente interestatal, como aconteció con el derecho internacional público.

Es evidente que la integración de bloques deberá ser progresiva, por eso consideramos que estamos a las puertas de la constitución de una nueva comunidad internacional, que pasarán años para terminar de configurarla pero que sus primeros logros saltan a la vista, como es el cada vez mayor convencimiento que las comunidades políticas contemporáneas no pueden vivir al margen de un proceso de integración, sea del tipo que sea (zonas de libre comercio, unión tarifaria, unión aduanera, mercado común, comunidad económica, unión monetaria). Además, es evidente que se tratará de un proceso más lento pero también más realista y flexible, pues se vivirá la progresividad para la incorporación de los bloques, exigiendo como primeros presupuestos el respeto a los derechos humanos, la institucionalidad democrática y la estabilidad económica.

El éxito de la Unión Europea es el paradigma que deberán tener presente los demás bloques o movimientos de integración (NAFTA, Comunidad Andina, Caricom, Unión Africana, APEC, etc) con la finalidad no sólo de constituir juntos, gracias al inicio de relaciones, un espacio comercial global sino más bien la futura reformulación de una comunidad internacional que, al igual que la Unión Europea; pueda generar instituciones propias que sustituya a la Organización de las Naciones Unidas.