

Capítulo quinto. Posibilidades de un Estado comunitario en Hispanoamérica	157
1. Reformular la teoría del Estado	157
2. La Unión Europea y América Latina	161
A. La posición de los sindicatos en Europa y América Latina ante la integración	166
B. El caso de Brasil y el Mercosur	167
C. ¿Supranacionalidad en América?	169
3. Posturas oficiales	171
A. La Organización de Estados Americanos	171
B. La diplomacia mexicana	172
4. Críticos de la integración	178
A. Soberanía compartida y semiautonomía	178
B. Reinventar América	181

CAPÍTULO QUINTO

POSIBILIDADES DE UN ESTADO COMUNITARIO EN HISPANOAMÉRICA

Reiteramos las preguntas hechas en la introducción:

¿Es posible hablar hoy día de un Estado comunitario en América? ¿La integración comercial que produce una regionalización económica obliga por ello a construir un derecho de la integración? ¿Las relaciones entre Estados partes de los tratados y acuerdos comerciales rebasan el derecho internacional y se sitúan en una suerte de derecho supranacional?

Las líneas que siguen aluden a posibles respuestas a dichas preguntas. Nuestra postura la ubicaremos al final del presente capítulo. Por el momento adelantamos algunas tesis de autores que se colocan en la perspectiva de las inquietudes ya mencionadas.

1. REFORMULAR LA TEORÍA DEL ESTADO

En primer lugar, hay que reconocer que una posible respuesta afirmativa en favor de un Estado comunitario para Hispanoamérica, establece la necesidad de reformular la teoría del Estado clásico. Ya en otro lugar²⁶⁹ he discutido la conveniencia de admitir el concepto de Estado transicional para referir al Estado contem-

²⁶⁹ *El Estado transicional contemporáneo: fuentes para su comprensión*, op. cit., cap. III.

poráneo que ha dejado de ser un Estado de corte clásico nacional y reconocer sus limitaciones para arribar a una nueva etapa de la historia política, como sería el comunitario.

Sin embargo, la expresión “reformulación de la teoría del Estado”,²⁷⁰ para otros autores se sitúa en medio de dos conceptos que polemizan sobre el desarrollo del capitalismo actual, a saber, el fordismo y el posfordismo. Ambos “tejen” la explicación del Estado capitalista a partir de los términos “regulación” y “estatización” sociales. Para el fordismo, la regulación social es necesaria para ejercer el dominio político mediante el consenso y la vigilancia, en tanto que en el posfordismo el ejercicio del poder del Estado se efectúa mediante la hegemonía al aprovechar la participación de los movimientos sociales en demanda del bienestar social.

El Estado fordista y el posfordista reúnen las características de regulación social mediante la vigilancia, el consenso y el bienestar; en términos “cerrados” estaríamos hablando de un Estado de seguridad. Sólo que el autor de estas fórmulas, Werner Bonefeld, no propone una teoría acerca del desarrollo de este tipo de Estado en una fase de transición entre las viejas formas de acumulación capitalista y las nuevas creadas por el posfordismo (uso masivo de mano de obra asiática o japonización, ausencia de sindicalismo combativo y escasa participación estatal en la economía).

Nuestro punto de vista respecto a la reformulación de la teoría del Estado radica en comprender la necesidad de admitir una transición histórica en esta época abierta tanto por la globalización como por la pérdida de opción social al derrumbarse el socialismo en la ex URSS; la nueva opción está en el regionalismo abierto en la economía que practica la Unión Europea y el comunitarismo concebido como nueva costumbre jurídico-política que se ha venido desarrollando desde la década de los sesenta y

²⁷⁰ Cfr., Bonefel, Werner, “Reformulación de la teoría del Estado”, en *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital*, México, Cambio XXI-Fontamara-CNCPAP, 1994, pp. 40-67.

que es en los noventa cuando se empezó a consolidar con el Tratado de Maastricht.

El modelo europeo de integración económica es el que favorece, creemos, a Latinoamérica, y no porque Europa sea vista como un continente que aspira a convertirse en superpotencia con Alemania a la cabeza del conjunto de países que integran la Unión Europea, sino por el tipo de relaciones que se plantean con América Latina. Relaciones que, por lo menos en 1984, se concretaron en una institución cuyo propósito fue la comunicación entre la CEE (hoy Unión Europea) y América Latina.²⁷¹

Para Ricardo Yocelevzky, la identificación entre capitalismo, libre mercado y democracia, premisa que fundamenta el modelo neoliberal, es una premisa históricamente falsa: en el caso particular de la reforma del Estado en América Latina, más que una reducción del Estado, lo que tenemos realmente es el establecimiento de una nueva forma de intervención estatal, en correspondencia con el dominio del capital financiero.²⁷²

Marcos Kaplan, por su parte en “El Estado de derecho latinoamericano: vicisitudes y problemas”,²⁷³ acusa que un efecto político de la trasnacionalización y la nueva división internacional del trabajo, está en la imposición de una nueva revisión restrictiva del principio de soberanía y de la autonomía y supremacía del Estado nacional. Las élites tradicionales se adaptan en su mayor parte a las nuevas condiciones de interdependencia global; la capacidad para continuar con los régimes nacionalistas es debilitada por la ausencia de movilizaciones sociales que cuestionen la dominación tradicional; de esta manera la hegemonía de los grupos que regían la nación se pierde, pero no la ganan

²⁷¹ En 1992 (29 de mayo) se había firmado el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y la Comisión de las Comunidades Europeas, en Santiago de Chile, teniendo, entre otros objetivos, el intercambio de información, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional. *El mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1994, pp. 933 y ss.

²⁷² Varios, *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, México, UAM-X, 1995, p. 317.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 319-354.

de manera absoluta las fuerzas externas. El Estado se fracciona, el bloque en el poder es heterogéneo; la sociedad civil, a su vez, se transforma y convierte en una especie de “zona gris respecto a la sociedad política y al Estado”.²⁷⁴

Kaplan es contundente al afirmar que en vista de los cambios sociales y políticos constantes en Latinoamérica, hay una especie de excepcionalidad que se normaliza, con lo cual la transición se vuelve permanente. “Estados y empresas transnacionales de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica”, los grupos de poder dejan de ser “exclusivamente nacionales”.²⁷⁵ En este sentido, la dimensión internacional se entrelaza e interactúa con la nacional. La reordenación mundial ideada por los centros de poder mundial no ha resultado benéfica para los países periféricos, pero tampoco ha sido la idónea para dichos centros de poder.

En resumen, Kaplan no ve una decadencia o desaparición del Estado en Latinoamérica, como tampoco una aparición esporádica en el ámbito político; lo que ve es la urgencia de replantearse la necesidad de analizar la situación y tendencias actuales en donde el Estado se relacione inextricablemente con la democracia, el derecho y el desarrollo.

El *Leviatán criollo* culmina con su entrada en crisis, puesto que las características de estabilidad del poder político que se ejerce en Latinoamérica no parecen duraderas: situaciones de crisis y catástrofes económicas, junto a disoluciones sociales y anarquías políticas, hacen imposible controlar los hilos de los gobiernos nacionales.

En perspectiva, Kaplan ve un neo-estatismo de diverso tipo y modalidades que podrían ser desde un neofascismo, pasando por un bonapartismo, hasta un régimen nacional-populista.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 331.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 335.

El Estado, en resumen, requiere además de una reformulación de su teoría, de una nueva formulación de su concepto en función de las nuevas dimensiones que ha venido adquiriendo. Lo que se expone en las siguientes páginas son puntos de vista que sitúan las relaciones entre la Unión Europea y América Latina con la mirada puesta en extraer beneficios teóricos de dicha relación, considerando la posibilidad de extender el debate sobre un nuevo Estado en Europa y América, en especial hacia la región sudamericana.

2. LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

En un primer análisis, Carlos Rozo, Elba Sánchez y Yanette Zamorategui, establecen un cambio político significativo de la Unión Europea al modificar el sistema decisional por consenso al de mayoría en 1987. El Acta Única Europea —previa al Tratado de Maastricht— fue el documento que dejó asentado dicho cambio.²⁷⁶

Sin embargo, su acercamiento concreto con América Latina se establecería el 29 de julio de 1970 con la Declaración de Buenos Aires (aunque ya en 1969 se había especificado una política europea de acercamiento al encargar al Comité de Representantes Permanentes ante la Comunidad un análisis en tal sentido).

Sería hasta 1975 y con México, luego de diversas experiencias con Brasil y Uruguay, cuando se realizaría el primer acuerdo comercial entre la ex CEE y América Latina. Años después, en 1979, la CEE y el Pacto Andino establecieron contactos a nivel de representantes regionales.

El otro acercamiento se inicia en 1983, cuando la CEE participa en dos eventos de disuasión bélica: el conflicto de las Islas Malvinas y la guerra centroamericana, aspectos en los que la Comunidad Europea puso interés político de por medio para impedir

²⁷⁶ Rozo, Carlos, *Méjico en la integración económica europea*, México, Plaza y Valdés-UAM, 1990, p. 23.

que siguieran las confrontaciones. Lo económico pasó a segundo término.

Tres años más tarde, en noviembre de 1986, el acercamiento se convirtió en cooperación, al conocerse el documento “Reflexiones sobre las relaciones entre América Latina y la CEE”, cuyos principios evidenciaron el interés europeo por Latinoamérica:

a) apoyar la integración y la cooperación regional mediante la promoción del comercio a través del Sistema Generalizado de Preferencias;

b) restablecer los créditos para la exportación hacia aquellos países que adoptaran políticas razonables de ajuste, y

c) promover la concertación política con los países latinoamericanos a nivel bilateral y regional.²⁷⁷

No obstante, debido a la política proteccionista de Europa, estos principios se relativizaron porque los países latinoamericanos no vieron coronados sus esfuerzos por vender sus productos en Europa como se esperaba.²⁷⁸

Rozo fija la atención en una carencia significativa de América frente a Europa: las instituciones. En otras palabras, mientras la CEE contaba con organismos representativos comunitarios, América sólo era idea de una región unida, pero realmente fragmentada al carecer de una institución representativa que le diera personalidad de negociación frente a Europa; y no sólo él, sino también otros analistas habían detectado otros hechos: las razones de por qué no se habían constituido dichas instituciones. En tal sentido, Jorge Gilles escribió en 1978 sobre la persistencia de los nacionalismos “que atentan contra la integración real. Mientras no se den pasos concretos hacia una comunidad aduanera y monetaria, la voluntad integradora sólo quedará en el terreno de las buenas intenciones”.²⁷⁹

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 31.

²⁷⁸ Datos de estos hechos quedaron dichos por el SELA en *Relaciones económicas América Latina-CEE. 1984-1985*, Argentina, Ediciones de la Flor, 1987.

²⁷⁹ “Las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y perspectivas”, *Desarrollo y cooperación*, DSE/Berlín, RFA, núm. 1, 1987, p. 5; citado por Rozo *op. cit.*, p. 37, nota 22.

Finalmente, y a pesar de reconocer que en 30 años la integración de América Latina no pasaba más que de buenas intenciones, Rozo plantea una observación: si los europeos promueven una moneda única para hacer frente al dólar, por qué América Latina no promueve su unidad para hacer frente a por lo menos su endeudamiento de los años ochenta.

Por su parte, Ann Bartholomew ha dicho que los noventa son los años de nuevo interés de la Unión Europea por América Latina (justo el año siguiente del derrumbe del sovietismo), y así lo muestran las relaciones comerciales entre la Unión Europea y Latinoamérica.²⁸⁰

La siguiente tabla muestra el porcentaje de importación y exportaciones desde 1980 hasta 1996.²⁸¹

Año	Importación	Exportación
1980	5.9	6.3
1996	4.6	5.8

Situación ante la cual Estados Unidos no se ha quedado cruzado de brazos, ya que ha incrementado sus inversiones en el Mercosur a partir de 1990.

En respuesta, la Unión Europea y Brasil firmarían un acuerdo para disminuir el peso de la inversión estadounidense en el Mercosur. Ello a pesar de que los países del Mercosur son los más perjudicados por el artículo XXIV del GATT (OMC), en el sentido de que limita su vínculo comercial con la Unión Europea.

A su vez, Colin Lewis ha establecido que, en teoría, no hay conflicto entre regionalismo e integración globalizadora porque

280 “Relaciones comerciales e inversiones entre la Unión Europea y la América Latina. El caso del Cono Sur”, Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 19 de agosto de 1997.

281 Cfr. *La Unión Europea y el Mercosur. ¿Hacia una nueva relación económica?*, Madrid, IRELA, junio de 1996.

el regionalismo implica modificar estructuras económicas, lo cual conlleva gastos, lo mismo que en la integración.²⁸²

En los años sesenta, la influencia de la Comunidad Económica Europea en Centroamérica era mayor que hoy debido a que la CEPAL no era tan burocrática; de ahí que el proyecto de mercado común fructificara. En cambio, en Sudamérica el impacto de integración comercial era más fuerte, a pesar de las rivalidades tradicionales (Chile-Perú y Argentina-Brasil).

En cualquier caso, la posibilidad de la integración regional en términos comerciales plantea la necesidad de constituir instituciones supranacionales para darle certeza a los procesos de globalización.

La diferencia entre los años sesenta y hoy día, es que la idea de las instituciones supranacionales no era aceptada en Centro y Sudamérica; en cambio, las necesidades de establecer tales instituciones para darle concreción a los procesos de integración obligan a fijar mecanismos estructurales que vayan dándole forma al proceso en sí. En este sentido es que se constituyó el Mercosur en 1991.

Sin embargo, diez años antes de que se creara el Mercosur era impensable una integración comercial dada las ideologías de países como Argentina. Un factor significativo en favor de la integración fue el proceso de redemocratización, el cual estuvo ausente en tiempos de la dictadura.

Otros ejemplos de este tipo son los casos de Chile y Colombia, cuyos presidentes, Eduardo Frei y Carlos Crespo, respectivamente, propusieron una integración subregional.²⁸³

El efecto integracionista a nivel regional es que hoy día el Pacto Andino cuenta ya con instituciones supranacionales, en donde

282 “Libre mercado y adaptación de economías nacionales”, Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 19 de agosto de 1997.

283 “¿A dónde van los países andinos?”, Hans Joachim Koenig (Alemania) historiador de América Latina, Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, D. F., 20 de agosto de 1997.

cada representante gubernamental en la Comisión cuenta con mandato vinculado, es decir, que tiene que consultar con su gobierno antes de decidir. La Junta tiene carácter de consultor. El Comité es un organismo de “filtro” previo a la Comisión, según informes de la Junta.

Existen otras instituciones que no son totalmente supranacionales, y que por lo mismo son de relativa eficacia. De este tipo son los acuerdos extraeconómicos del Pacto Andino; el acuerdo “Andrés Bello”, de carácter educativo; el acuerdo “Simón Bolívar”, de carácter social; y el acuerdo de Salud.

En opinión de Joachim Koenig, más que una integración regional, se trata de otro intento de cooperación con miras a formar una identidad subregional con efectos de redimensionar al Estado; por lo cual el Mercosur y el Pacto Andino sólo han avanzado en el comercio intrarregional y no en otras áreas, como en cambio sí lo ha hecho la Unión Europea, que se supone es el modelo que estaría siguiendo América Latina. Tales áreas serían el trato hacia las mujeres o el aspecto de la contratación laboral. En ambos casos, por ejemplo, el Mercosur omite los aspectos laborales cuando debería de incluirlos en virtud de que se trata de acuerdos de intercambio de bienes, servicios y capitales, entre los que se considera la fuerza de trabajo; por otro lado, el trato hacia las mujeres en un ámbito regional, bajo la reglamentación de la estructura, no existe. En este sentido, el Mercosur debe promover la Carta Social²⁸⁴ en la que se refleje la mejoría de la calidad de vida de sus sectores, entre éstos la posición de las mujeres con respecto a los hombres por su percepción salarial baja, pese a que los gobiernos han firmado convenciones internacionales que benefician a las mujeres.

No obstante, estas fórmulas de cooperación y de integración limitada, han sido posibles dado el verticalismo tradicional con que han actuado las élites políticas de cada nación latinoamericana en su constitución histórica como Estados; pero a dicho ver-

²⁸⁴ *Supra*, cap. II, apartado “Europa del Este”.

ticalismo se puede oponer un verticalismo ampliado, de tal manera que las élites constructoras del poder en América Latina propongan la ampliación de la soberanía en el continente para impulsar el progreso social y económico de la región. Esto se lograría mediante acuerdos de larga duración y no sólo de salida coyuntural anticrisis, como se ha visto obligado a hacer la mayoría de los países.

Pese a todo, por el momento debemos reconocer que también se han dado ciertas paradojas entre el Pacto Andino y el Mercosur, como la de contar con instituciones supranacionales el primero, pero que han sido ineficaces para echar andar el mecanismo de integración comercial, mientras que el Mercosur no cuenta con tales estructuras y sin embargo ha funcionado con mayor éxito en sus propósitos comerciales.

A. La posición de los sindicatos en Europa y América Latina ante la integración

La posición de los sindicatos en los procesos de integración no debe subestimarse. Menos aun cuando su participación ha sido decisiva en la formación de los Estados latinoamericanos, como es el caso de México en los años treinta y cuarenta. En este sentido, Piet Nelissen, de Bélgica, y José Merced González, de México, han dicho que los sindicatos europeos han continuado el ejemplo mexicano de constituir organismos tripartitos para beneficiarse; esto hasta los años ochenta.²⁸⁵

Ambos representantes señalaron que la Asociación Europea de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio son organizaciones hermanas y, a su vez, la Unión Europea y el Mercosur, lo serían también, lo mismo que la antítesis de ambas organizaciones limitadas al libre comercio. Añadieron asimismo que su responsabilidad en la integración latinoameri-

²⁸⁵ “La consecuencia de la integración para los sindicatos. La posición en Europa y América Latina”, Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 20 de agosto de 1997.

cana es social, de ahí que consideren que la sustancia de este proceso debe ser la persona y no la mercancía; aunque ésta sea el motor de la integración, no tiene por qué arrastrar al ser humano en la cosificación.

Establecieron que la participación de los sindicatos en reformular las formas de organización productiva ha sido decisiva en la Unión Europea. Por lo cual se puede avanzar en promover la creación de un sistema regional de comercio en donde los sectores industrial, de servicios, finanzas, laboral, educacional, estén comprendidos; asimismo, crear instituciones supranacionales de la región comercial con programas de atribución creciente, es decir, que de manera calendarizada se avance en la ampliación de las decisiones compartidas.

B. El caso de Brasil y el Mercosur

Paulo Vicentini, profesor de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, Brasil, refiere las experiencias de la integración comercial en América Latina poniendo como ejemplo el caso de Brasil en el Mercosur,²⁸⁶ que a pesar de la rivalidad histórica con Argentina, se pudo concretar el Tratado de Asunción en 1991.

En esta transición influyeron dos factores de peso considerable. Por un lado, la deuda brasileña había limitado la democratización y, por el otro, persistían las dificultades de crecimiento. Ambos hechos obligaron a ver la opción comercial hacia sus vecinos inmediatos.

La Argentina, antigua nación rival con Brasil, cambió su actitud luego de la experiencia en el conflicto con Inglaterra por las islas Malvinas, pues no encontró la ayuda establecida en el Tratado de Asistencia Recíproca, ya que Estados Unidos se había mantenido al margen del conflicto bélico y, de esa manera, los argentinos vieron claramente que tenían que buscar alternativas

²⁸⁶ “El caso de Brasil y el Mercosur”, Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 21 de agosto de 1997.

de relación que les permitieran una subsistencia propia. Sólo que no se aislaron, sino que se integraron comercialmente con Brasil mediante la firma de un acta para la intensificación comercial entre ambos países.

En cuanto al aspecto jurídico, el Mercosur cuenta con un sistema de resolución de controversias mediante un tribunal *ad hoc*, pero no es de carácter permanente como el de la Unión Europea.²⁸⁷

Además, el Mercosur, con personalidad jurídica propia, se hizo para enfrentar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En el Tratado de Asunción, el Mercosur considera la intervención militar de Brasil para objetivos de defensa; asimismo, se hicieron acuerdos para aprender el español en Brasil y el portugués en Argentina; quizá lo mismo suceda con Paraguay y Uruguay. Es por lo anterior que se abre la posibilidad de construir un Estado comunitario en América, toda vez que los brasileños se ven bajo la perspectiva de redactar sus legislaciones en español para de esa manera dar cumplimiento al acuerdo de escribir en forma bilingüe los acuerdos. En lo económico, la moneda brasileña es de curso legal en la frontera con Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Por otra parte, no debe soslayarse que Brasil también ve, comercialmente hablando, hacia Sudáfrica y el sudeste asiático. El Mercosur es sólo un objetivo más dentro de la expectativa de ampliar sus mercados.

²⁸⁷ Para un análisis comparado amplio de resolución de controversias en la Unión Europea, el Mercosur y el TLC, véase, Alonso García, Ricardo, *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea. Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid, McGraw-Hill, 1977, en especial cap. IV, pp. 139 y ss.; Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 2 vols., en especial el tomo II; *id.*, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Valparaíso (Chile), Universidad de Valparaíso y Universidad Nacional Autónoma de México, 1995; varios autores, *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

C. ¿*Supranacionalidad en América?*

Jorge Witker, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha establecido que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es ley nacional en México, mientras que en Estados Unidos tienen reservas porque se avanza sobre el tipo de acuerdo congresional,²⁸⁸ es decir, que todo tratado internacional sea equivalente a un acuerdo congresional con el fin de que se pueda derivar el concepto jurídico de validación.

Se trata, en consecuencia, de que haya homologación legal de los instrumentos, lo cual nos obligaría sin duda a pensar en la creación de una institución supranacional, en donde los Estados se obligan a aplicar su ley nacional, pero con capacidad de denuncia de los otros Estados, es decir, que un país miembro puede acusar que en otro país no se aplica la ley nacional en ese territorio. Esto no implicaría la extraterritorialidad, pues se estaría actuando conforme a lo pactado en los acuerdos interpartes.

Si embargo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no es supranacional para Estados Unidos, pero sí lo es para México; en consecuencia, nuestra legislación es también supranacional. A pesar de que se cuenta con dos sistemas jurídicos distintos, el *civil law* y el *common law*, hoy ya es posible hablar en México del derecho de la globalización, con abogados de “traspasio”, o sea los tradicionales, y abogados “TLC”.

La parte positiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte está, dice Witker, en la resolución de controversias —a través de paneles arbitrales— y en la homologación curricular mediante la actualización de contenidos educativos en instituciones universitarias.

La parte negativa está, a su vez, en la falta de congruencia de Canadá y Estados Unidos para que el TLC sea un tratado y no

²⁸⁸ Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 21 de agosto de 1997.

un acuerdo. Estados Unidos da un tratamiento ambiguo o dual a México en las transacciones producto del Tratado.

Consecuencia de dicho tratado es que Estados Unidos aplica la Cláusula del Abuelo para hacer valer sus reclamaciones frente al Tratado. Esta cláusula no es otra cosa que una interpretación a la Ley de Implementación estadounidense que impide que se violen leyes estatales estadounidenses al entrar en colisión con acuerdos como el TLC, ya que la Corte Suprema reconoce en primera instancia las reglas estatales. En cambio, la Unión Europea ha suprimido la tradición o antigüedad de las legislaciones locales para permitir la equidad legislativa de los Estados parte de la Unión.

Por otro lado, el aspecto social tiene que aplicarlo cada Estado miembro, la Unión Europea así lo ha hecho. Sin embargo, el Mercosur lo colocó en su declaración del Tratado de Asunción en 1991.²⁸⁹

Estados Unidos también se ha protegido de aplicaciones internacionales porque no suscribe convenciones que no les beneficien, como la Convención Internacional de Bienes.

La legislación mexicana sin embargo permite, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, la autoaplicación, aun cuando el juicio de amparo sea un mecanismo de defensa constitucional por definir.

A su vez, José Antonio Ibáñez, investigador del Instituto de Análisis y Propuestas Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México, coincide en la prospectiva de que la regionalización es una tendencia sin marcha atrás para América Latina.²⁹⁰

Considera que Brasil compite con Chile y México como líder latinoamericano, de tal manera que ya se puede optar por una

²⁸⁹ “Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.” *Cfr.*, <http://www.sice.oas.org/tradee.stm> .

²⁹⁰ Seminario sobre Integración en América Latina, México, Universidad Iberoamericana, Unidad Santa Fe, 21 de agosto de 1997.

nueva entidad económica con liderazgo en Latinoamérica, y que hacia 2000 y 2020, América Latina será un sujeto activo y no pasivo de la historia. En América Latina, hay que reconocer, no hay nación, tampoco soberanía nacional. Si a ello agregamos la noción del Estado ficción propuesto por José María Pérez Collados,²⁹¹ entonces tenemos una entelequia existencial en Latinoamérica. Existen, en cambio, el territorio y sus habitantes, pero no Estado ni nación, algo en verdad paradójico.

Ibáñez afirma, en su opinión prospectiva, que la sociedad mundial será liderada por Europa a través de Berlín, compartiendo con Japón y Pekín. Estados Unidos perdería su liderazgo.

En fin, las opiniones académicas ofrecidas por investigadores respecto a la integración de Latinoamérica en un mercado común y que, según mi opinión, nos acercan a la creación de un Estado comunitario, llega a ser contrastante con las posturas oficiales. En el apartado siguiente daremos a conocer algunas de éstas con la finalidad de hacer un balance y sacar las conclusiones pertinentes.

3. POSTURAS OFICIALES

A. *La Organización de Estados Americanos*

Jean-Paul Huber, representante permanente de Canadá ante la Organización de Estados Americanos, estableció en un discurso pronunciado en 1960 el incremento de los intereses comunes o compartidos en mayor medida que los nacionalistas, estos últimos en decadencia; respaldaba asimismo la Iniciativa para las Américas promovida en 1994 por el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush. Dicha iniciativa contemplaba —y contempla aún— una zona continental de libre comercio desde

²⁹¹ *Los discursos políticos del México originario, cit.*

Alaska hasta Argentina, la reducción de la deuda oficial bilateral y el aumento de las inversiones.²⁹²

A su vez, Hugo Camino, secretario de Asuntos Legales de la OEA, en esa misma oportunidad, dijo que desde su fundación formal como OEA en 1948 (en 1889 se fundó el antecedente de la OEA con la Conferencia Internacional Americana; un año después, el 14 de abril de 1890, se firmó el Acuerdo de Creación de la Unión Internacional de la Repúblicas Americanas) tuvo como propósito lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración entre sus miembros y “defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”.²⁹³

Estos propósitos no entraban en conflicto con los de la ONU puesto que se había constituido apenas finalizada la segunda guerra mundial como un organismo regional de la misma, dato que estaba inscrito en el primer párrafo del Tratado Constitutivo; aspecto que se hizo valer en 1987, cuando el Grupo Contadora suplió las funciones de paz de la OEA en Centroamérica.

Por otro lado, admitió ya en esas fechas el concepto de bloque comercial regional “como el nuevo eje de las relaciones internacionales”, señalando al Mercosur y al Pacto Andino en tanto organismos subregionales con esa finalidad. Un tercero estaba en gestación: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.²⁹⁴

B. *La diplomacia mexicana*

México, por su parte y de manera notoria, ha sido universalista por tradición diplomática. Así lo muestran las diversas posturas oficiales ofrecidas por las representaciones diplomáticas en co-

292 *La Organización de Estados Americanos en el centenario del Sistema Interamericano. Actas del Congreso*, Washington, 29 de octubre de 1990, Perret, Louis y Reus-Bazán, Aguueda (eds.), México, UNAM, 1992, pp. 4-6; asimismo, Augusto Galli, “El papel de la OEA en el comercio y el desarrollo económico y social”, *ibidem*, pp. 76 y ss.

293 *Ibidem*, p. 19.

294 *Ibidem*, pp. 23-24.

yunturas específicas desde 1945, cuando se creó la ONU y nuestro país propuso el “Proyecto para la constitución de una Unión Permanente de Naciones” (5 de septiembre de 1944), dio su opinión sobre el Proyecto Dumbarton Oaks (31 de octubre de 1944) e hizo las “observaciones mínimas” al mismo el 27 de febrero de 1945. Esta interpretación la hace Miguel A. Covián González, especialista en relaciones exteriores de México.²⁹⁵

Además de su carácter universalista (concepto que subsume al internacionalismo) el proyecto de Unión Permanente hacía pesar el aspecto democrático de la organización mundial en ciernes: a cada nación se le otorgaría un solo voto.

Por otro lado, las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial elaboraron el proyecto Dumbarton Oaks, al que México hizo recomendaciones. Por ejemplo, que los Estados firmantes incorporaran el derecho internacional en sus respectivos derechos nacionales, así como que adoptaran “un sistema de integración universal y obligatoria” para evitar la constitución de grupos rivales.

Asimismo, tal postura hacía que nuestro país dejara “un tanto de lado su tradicional defensa de la soberanía del Estado en los asuntos de jurisdicción interna”, pero esto lo hacía como un costo para obtener la paz entre todas las naciones sin necesidad de recurrir a la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro.

El instrumento idóneo para preservar la paz no fue, sin embargo, el universalismo, sino la capacidad de voto otorgada a las naciones que lo obtuvieran. Jorge Castañeda expuso la interpretación del uso del voto: forzar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la naciente ONU a buscar una solución distinta de la que pudiera provocar un conflicto mundial.²⁹⁶

295 Covián González, Miguel A., “México en el surgimiento y la creación de la Organización de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 45, 1994, pp. 47-67.

296 Citado por Covián, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 45, cit., p. 65.

El ex canciller de México, Bernardo Sepúlveda Amor, por su parte, ha escrito con nitidez los efectos del cambio jurídico en nuestro país con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio México, Canadá y Estados Unidos (TLC), pero al mismo tiempo ha mostrado lo frágil que es un Estado como el mexicano que pasa de un carácter fuerte a uno endeble debido a las circunstancias externas.²⁹⁷

México, al cabo de veinte años de sostener el principio de soberanía plena de todo Estado para ejercer con libertad permanente el uso y disfrute de sus propias riquezas —regulando la inversión extranjera sin obligaciones preferenciales para con el inversionista extranjero— abandonó estas tesis que dieron sustento a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, firmada por la mayoría de los Estados miembros de la ONU (120 a favor, 10 abstenciones y seis en contra), entregándose al modelo económico llamado liberalismo mediante la firma del TLC, en donde se vulnera la jurisdicción nacional, delegando facultades esenciales en favor de una instancia externa, constituida por un tribunal internacional de arbitraje para el ejercicio de poderes que corresponden originalmente al Estado nacional.

Asimismo, de manera clara enuncia el relajamiento de la soberanía mexicana al modificar el artículo 27 constitucional, con el consecuente debilitamiento de la Cláusula Calvo,

que postula el agotamiento de los recursos locales como instancia necesaria y previa a cualquier otro recurso que intente un extranjero en contra del Estado anfitrión. El principio quedó vulnerado al establecerse como regla para la solución de controversias entre México y un inversionista canadiense o estadounidense la vía del arbitraje internacional.²⁹⁸

297 “Derecho internacional y soberanía nacional: el TLC y las reivindicaciones de la jurisdicción mexicana”, *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM-ASIL, 1997, pp. 31-52.

298 *Ibidem*, p. 37.

Queda por verificar la interpretación que en adelante se haga del artículo 27 constitucional una vez que se confronte con el capítulo XI del TLC, puesto que aquél estipula que el Estado mexicano podrá conceder el derecho para adquirir el dominio de ciertos bienes a los extranjeros, siempre y cuando convengan en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos en lo que hace a esos bienes. En cambio, lo que hace el capítulo XI del TLC es “otorgar derechos al extranjero que no se conceden al nacional... Es ahí donde surge el conflicto jurídico entre ese capítulo del TLC y el del texto constitucional”;²⁹⁹ conflicto jurídico cuyas consecuencias son aún impredecibles.

A su vez, la opinión de Miguel de la Madrid, ex presidente de México, en torno a la soberanía de los Estados, transita de la constatación de la realidad histórica a la visión romántica del poder efímero, pues mientras en las primeras páginas de su trabajo “Soberanía nacional y mundialización”³⁰⁰ reconoce el carácter transitorio del concepto de soberanía en virtud de su proceso histórico —al grado de afirmar que, para el caso de la Unión Europea, se apunta a una forma de federalismo que afecta sustancialmente el concepto y vigencia de la idea tradicional de soberanía nacional—. En las últimas afirmaciones concluye que “pensar en un gobierno supranacional es ilusorio”, aun cuando con la información disponible, dice, es previsible que este proceso de supranacionalización consuma más que todo el próximo siglo y en consecuencia el Estado nacional sea “el instrumento para defender y promover los derechos e intereses de su sociedad y, al mismo tiempo, el actor indispensable en la conducción del derecho y las organizaciones internacionales”.³⁰¹

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 52.

³⁰⁰ Madrid, Miguel de la, “Soberanía nacional y mundialización”, *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM-ASIL, 1997, pp. 11-19.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 19.

Lo que pasa por alto De la Madrid es la identificación equivocada de gobierno nacional y Estado nacional, pues aunque parezcan entidades intercambiables (Estado y gobierno) en un mismo territorio, no son lo mismo en cuanto actores políticos, ya que el gobierno de una nación atiende y administra políticas de ese mismo Estado nacional; de tal manera que el gobierno opera como ejecutor y no como autor de las decisiones políticas dentro de las fronteras territoriales que delimitan a ese país; de donde podríamos concluir que bien podría haber un Estado supranacional y varios gobiernos nacionales que se correspondieran con dicho Estado ampliado a nivel territorial.

Más aún, el mismo De la Madrid reconoce que nos encontramos al final del milenio con hechos que manifiestan la insuficiencia de los Estados nacionales de la actual organización internacional para hacer frente a los retos inéditos como la drogadicción y el narcotráfico que se han globalizado.³⁰²

No obstante su aparente contradicción, el ex presidente anota un criterio para considerar una de las posibles alternativas de globalización: impedir la unipolaridad en la toma de decisiones políticas, ya que resulta inaceptable “la hegemonía preponderante de uno o varios de los polos de decisión e influencia que ahora se delinean como la nueva estructura del poder mundial”.³⁰³

Luego de lo anterior, conviene anotar la siguiente conclusión preliminar. La relación pobreza-integración en sentido de establecer una interpretación tal que nos haga posible salir de la primera recurriendo a la segunda, es plantear equivocadamente su análisis, pues la dependencia de conceptos en forma aislada es fragmentar el hecho de que, en este caso, la sociedad necesitaría de los pobres para plantearse perspectivas integracionistas.

De lo que se trata es de comprender que la integración es una tendencia viable para países que desean establecer vínculos económicos que coadyuven a un desarrollo regional y ofrecer mejo-

³⁰² *Ibidem*, p. 17.

³⁰³ *Idem*.

ras económicas ante la nueva situación generada por la competencia de mercados. Si la pobreza se reduce en términos significativos o se fijan proyectos de rescate cultural para zonas marginadas en el que participen orientaciones gubernamentales, es un aspecto complementario, pero no el central del proyecto integrador de alcance regional para el área latinoamericana.

México ha venido desarrollando esta perspectiva diplomática a través de representantes como Jorge Pinto Mazal, quien señala que las nuevas realidades económicas y políticas están demostrando que la estrategia de modernización y apertura es lo mejor, de ahí la participación de nuestro país en diversos mecanismos de integración como el Grupo de Río, el Grupo de los Tres; los acuerdos de complementación económica y el Tratado de Libre Comercio; la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, las cumbres iberoamericanas, sin desprenderse de su postura de defensa de la soberanía, respeto a los derechos humanos y a las democracias en nuestro continente.³⁰⁴

Admite, asimismo, que nos encontramos en un periodo de transición continental, en el que México debe fortalecer a la región de manera integral, aumentar sus márgenes de maniobra global, incrementar su capacidad negociadora y hacerla menos vulnerable a las presiones externas.³⁰⁵

Tanto la experiencia del Grupo de Río, que en realidad se denomina Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, como el de Contadora, que generó lo que es hoy la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (incluye a 22 secretarios de Estado de los siete países del área, más Belice y gobiernos de los estados de Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Yucatán) y el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), hacen de la integración latinoamericana un proyecto en marcha, no sólo como grupo solidario o de ayuda y cooperación, sino

³⁰⁴ Pinto Mazal, Jorge, "Integración política y económica con América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, 1994, pp. 141-150.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 143.

que acrecienta los proyectos como la ALADI y la CEPAL, sobre todo porque conservan el carácter político de respeto a las diversas formas democráticas con que se maneja un gobierno latinoamericano. También la soberanía ha sido puesta a reserva de cualquier compromiso de disminuirla o perderla, pues “ha sido, precisamente, la condición soberana del país la que ha permitido que México actúe con autoridad e independencia en los nuevos esfuerzos de la integración latinoamericana y en los debates acerca del futuro de la política mundial”.³⁰⁶

Democracia, soberanía, derechos humanos, así como proyectos estratégicos de alivio a la pobreza y generación de empleos, son elementos consustanciales a la perspectiva de integración dadas las nuevas condiciones de globalización e interdependencia en el mundo y en el que México participa de manera activa en su región continental.

4. CRÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN

Veamos ahora algunas opiniones de académicos respecto a la integración en América.

A. Soberanía compartida y semiautonomía

Stephen Zamora, profesor de derecho en el Centro de Derecho de la Universidad de Houston (Estados Unidos), ha afirmado que la integración económica y social en el continente americano —con excepción de Cuba— continuará debido a factores como la competitividad de los mercados, la expansión de las telecomunicaciones y el transporte entre los países, así como por las políticas gubernamentales y las agencias intergubernamentales.

Desafortunadamente, dice, la integración es un desorden, se le confunde con muchas cosas en diferentes niveles y sus perspectivas son impredecibles. Pide que los estudios universitarios tra-

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 149.

ten de asuntos hemisféricos; Estados Unidos ya ha puesto en marcha este proyecto en virtud de su influencia en los tratados de integración.

Por otro lado, en su trabajo “Allocating legislative competence in the Americas: the early experience under NAFTA, and the challenge of hemispheric integration”,³⁰⁷ anota la declinación de la Doctrina Calvo por su coyuntura histórica, pero coincide con Bernardo Sepúlveda en que hoy día con o sin Doctrina Calvo, las economías latinoamericanas se ven desestabilizadas por los movimientos de capital; asimismo, el poder de los Estados nacionales tendrá que ser revaluado y reexaminado el papel del Estado en sus propósitos de bienestar social.³⁰⁸

Coincidiendo con Boaventura de Souza,³⁰⁹ Zamora Pierce cree que en el futuro la soberanía será compartida bajo el concepto de semiautonomía estatal.

Kathryn Sikkink, de la Universidad de Minnesota, por su parte admite que es en la década de los noventa cuando el continente ha experimentado una gradual y quizás irreversible transformación de la soberanía en aspectos como los derechos humanos y la democracia; sin embargo, esta cualidad de los países latinoamericanos llamada soberanía y que se emparenta con la doctrina de la no intervención, no está pronta a desaparecer. Más bien ha sido tomada por los Estados autoritarios para violar los derechos humanos en sus territorios. Aun cuando han modificado su concepción de autoridad soberana, sobre todo a partir de comunicaciones desde cárceles donde se encuentran los prisioneros de conciencia o donde se desaparecen ciudadanos, sin que alguien externo a ellos diga nada; no obstante, se escudan en una soberanía, de donde se concluye que los derechos humanos básicos

³⁰⁷ *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM-ASIL, 1997, pp. 53-71.

³⁰⁸ *Cfr.*, *supra...*

³⁰⁹ Citado por su trabajo *Towards a New Common Sense*, 1995, Routledge, Nueva York and London, p. 60.

no son exclusivos de los Estados, sino que conciernen legítimamente a la comunidad internacional.³¹⁰

Otro crítico de la integración es David Márquez Ayala, quien afirma que la globalización es el Caballo de Troya que servirá al neoliberalismo para romper los obstáculos de integración económica y vencer así las resistencias de Estados y gobiernos nacionalistas al capital trasnacional. Uno de sus recursos es la política monetarista que a través del FMI y el BIRF están apropiándose de bancos centrales, principalmente.

Asimismo, la globalización emplea la necesidad de apertura para penetrar las industrias y capitales nacionales para asociarse o desplazarlos; de esa manera, América Latina ha tenido que resituarse a nivel estructural como maquiladora o proveedora de insumos. La consecuencia es que cada país, aisladamente, no podrá superar su atraso ni acceder a altos estadios de desarrollo.³¹¹

Agrega además que la globalización es un hecho económico y político de tal magnitud, “que ha rebasado y controla prácticamente todos los Estados nacionales, a los organismos internacionales y a toda la legislación existente”.³¹² Pero su dinamismo no está del todo controlado, ya que propone una manera de detenerla en su ciega carrera: creando un “acción social equivalente, global, planetaria, que genere organizaciones laborales, redes sindicales, organizaciones sociales y estructuras políticas democráticas nacionales, regionales y mundiales”.³¹³

Con respecto a México y su relación con Estados Unidos, augura un fracaso del TLC; en cambio, apuesta en favor de la integración económica de México con América Latina, “como un bloque moderno, consistente, dinámico y con suficiente poder para hacerse respetar y escuchar en un mundo que camina hacia

³¹⁰ Sikkink, Kathryn, “Reconceptualizing sovereignty in the Americas: historical precursor and current practices”, *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM-ASIL, 1997, p. 119.

³¹¹ Márquez Ayala, David, *México y América Latina. Crisis-globalización-alternativas*, México, Nuestro Tiempo, 1996.

³¹² *Ibidem*, p. 122.

³¹³ *Idem*.

la jungla... Propone dinamizar organismos como la ALADI, el SELA, el BID y la CEPAL, entre otros, para que justifiquen su existencia o sean sustituidos por instituciones ágiles, eficientes y comprometidas con América Latina.³¹⁴

B. Reinventar América

En su momento, Edmundo O’Gorman propuso conceptualizar América como una invención. Ahora sería conveniente reinventar a nuestra América con plena conciencia de su inserción en los procesos globalizadores.

En el mundo en general y en América en particular, la regionalización se acentúa como tendencia de fin y principio de siglos; sin embargo, este proceso puede hoy día llevar un adjetivo: abierta, es decir, que la expectativa de una regionalización de economías nacionales debe ser abierta y no proteccionista.

La participación social, otro aspecto de estos procesos de integración regional, y que aun cuando ha sido de carácter nacional en Europa, en América tiene que ser recuperada por sus habitantes en los tratados de integración para promover la solidaridad humana y así pasar —la sociedad— de ser un actor pasivo en la historia, a un sujeto activo del cambio en estas latitudes.

Reconocemos, por otro lado, que el interés particular del presente trabajo ha sido la transformación del Estado una vez que el derrumbe del socialismo provocó la necesidad de reconstruir este paradigma de la ciencia y la filosofía políticas. Paralelo a este fenómeno del poder, también el concepto de nación ha estado en proceso de cambio a partir de la integración en Europa, América y Asia, razón por la cual hoy día se debate su redimensionalidad.

En fin, y apoyándonos en un recurso metodológico que señala ser pesimista en el análisis y optimista en la acción, cabe aquí, al final, indicar que no son pocos los autores escépticos o decididamente contrarios a la integración latinoamericana; ha sido

³¹⁴ *Ibidem*, p. 125.

justamente la intencionalidad analítica buscada. Sin embargo, las expectativas de mayores beneficios para las sociedades nacionales que se integran han sido claras en países como los de la Unión Europea o los del Mercosur, no tanto en los del TLC; no obstante, el proceso de integración sigue su curso, y los mecanismos ya en operación en América (Pacto Andino, Mercosur, TLC) pueden favorecer una historia nueva, semejante a la abierta por la Comunidad Económica Europea. El derecho comunitario europeo los tiene a un paso de crear un nuevo Estado, el comunitario.

Por nuestra parte, nos queda estar atentos y avanzar tanto en las posibilidades de integración comunitaria, como en las de acceder a un Estado regional comunitario, considerando en primera instancia las características de unidad cultural que nos acercan: el lenguaje y el sistema jurídico.