

## BIOLOGÍA EVOLUTIVA Y EL DEVENIR DEL ESTADO. DERECHO COMUNITARIO, INTEGRACIÓN Y SUPRANACIONALIDAD<sup>1)</sup>

ERNESTO SALAZAR CAMPOS

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*"Aun si no es la negación del derecho internacional, la soberanía actúa en su contra".*

Michel Virally, *El Devenir del Derecho Internacional*.

"La función crea el órgano", es la frase que podría sintetizar la denominada ley del uso y del desuso de Lamarck, quien a finales del siglo XVIII sentó las bases de la biología evolutiva al referir que los organismos vivientes generan nuevas necesidades cuando se producen cambios en su medio, por lo que los órganos que no se utilicen deberían sufrir transformaciones, atrofia o desaparición. Ello ocasiona que se altere o cambie su constitución. A decir del Profesor Alberto Pérez Calvo, dicha teoría podría llegar a aplicarse de igual manera para los Estados.

El Estado -al igual que el Derecho- no es sino una concepción creada por el hombre que evoluciona *ad infinitum*. Al encontrarnos con él en realidad estamos ante una entidad que nace permanentemente, presta a adecuarse a las nuevas necesidades del ser humano en su vida en sociedad. Respecto al Estado podría decirse lo mismo que Fernando de Trazegnies ha mencionado sobre el Derecho, que "no es un ser sino un devenir, no es algo hecho sino algo haciéndose permanentemente; y eso implica que es también algo deshaciéndose permanentemente".<sup>2)</sup>

En realidad, la noción de Estado actualmente se encuentra -en relación con cómo se ha desenvuelto en tiempos anteriores- desarrollándose en forma muy audaz. Puede decirse -que duda cabe- que está inmerso en una etapa de profunda transición, de ajuste, como resultado básicamente de que diversas fuerzas políticas, económicas y sociales han entrado en un vasto conflicto en muchas regiones del globo.

Como producto del constante devenir, y teniendo en cuenta además que la sociedad internacional contemporánea es testigo de cómo las fuerzas centrípetas de la regionalización responden complementando a las fuerzas centrífugas de la globalización<sup>3)</sup>, en este trabajo nos ocuparemos de revisar de manera breve el contenido que presentan algunas nociones que hoy

<sup>1)</sup> En el presente trabajo se han considerado diversas opiniones de los Doctores Manuel Osuna Martín y Fernando Barrantes Abad, emitidas en *Práctica Jurídica Comunitaria* de la Escuela de Práctica Jurídica Estanislao de Aranzadi de la Universidad Pública de Navarra (España); así como afirmaciones sostenidas por los Doctores Patricia Plaza Venturo, Alicia Chicharro Lázaro, José Luis Inaristi Ángel y Alberto Pérez Calvo en el *Módulo Area Movnet 2003-2004* dictado en la Universidad Pública de Navarra.

Además de a los mencionados, quiero agradecer a los Doctores Elizabeth Salmeán García y Manuel Montenegro Valdez, ambos profesores de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como al Doctor Manuel de Rivero, abogado de la Barna de Madrid y miembro de la Delegación de la Unión Europea en el Perú, de quienes recibí valiosa ayuda en la revisión de versiones previas de este artículo, que condegnos a que forme parte en el *III Coloquio de Estudios de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. También por su apoyo constante, al Doctor Ricardo Guevara Bringsas, abogado de la Barna de París. Por supuesto, todas las apreciaciones y conclusiones vertidas aquí son de exclusiva responsabilidad personal del autor.

<sup>2)</sup> DE TRAZEGNIES, Fernando, *La muerte del legislador*. En: DE TRAZEGNIES, Fernando, *Pensando intelectualmente. Tres perspectivas académicas sobre el Derecho seguidas de otras tesis jurídicas*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, p. 54.

<sup>3)</sup> Entendamos por globalización, siguiendo a Glynnis, el proceso amplio y acumulativo de aumento de las interdependencias entre las economías nacionales y de reducción de las barreras y distancias entre mercados nacionales, surgido a raíz del crecimiento acelerado de las transacciones internacionales tanto para bienes y servicios como para factores de producción.

en día se relacionan directa e indirectamente con la configuración del Estado, como las de Organización Internacional, integración y supranacionalidad, así como las relaciones que establecen y otros temas vinculados.

Este análisis básicamente se centrará en nociones tomadas del Derecho Comunitario europeo, por ser aquel que muestra un desarrollo más amplio, toda vez que la entidad de la que surge, la Unión Europea, se presenta como la mayor entidad supranacional existente en la actualidad, sin que ello signifique en modo alguno no reconocer los importantes avances que han operado en otras entidades como, por ejemplo, en la Comunidad Andina de Naciones.<sup>3</sup> Sostenemos lo anterior a pesar de duras críticas de sectores que aluden a la existencia de un notorio déficit democrático en la Unión Europea aún no superado, ya que insisten en que aunque ésta se basa en principios democráticos, el régimen actual (sobre todo en lo referido a la toma de decisiones al interior de las entidades que la conforman y a la ausencia de control interno en determinados campos) impide paradójicamente que la Unión Europea pudiese entrar en la Unión Europea. Lo cierto es que la naturaleza y amplitud del ejercicio de las competencias trasladado en la Unión Europea es de índole distinta y es mayor que la atribuida en cualquier organización internacional.

Si analizamos las tendencias actuales del Derecho Internacional, reparamos inmediatamente en un movimiento del Derecho Internacional orientado hacia el Derecho Internacional económico, orden económico internacional regido por preceptos jurídicos. Esta lectura, como es notoriamente conocido, no sólo se circunscribe al campo internacional, ya que en todas las áreas del Derecho, desde hace algún tiempo, se insiste en reflexionar sobre las instituciones jurídicas considerando la perspectiva económica. En el caso de las Comunidades Europeas, esta lectura surge, como sabemos, desde sus inicios, ya que además de mantener la paz tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo como uno de sus objetivos iniciales formar un mercado (entendido como espacio económico) que constituya una unidad económica amplia y estable.<sup>4</sup>

Este andar del Derecho –específicamente en lo relativo al objeto del presente estudio– ha tropezado con obstáculos de diverso orden y magnitud. La propia literatura sobre la materia vista ha insistido en la necesidad de contar con una Teoría del Derecho de las Organizaciones Internacionales de carácter económico que se funde en investigaciones sistemáticas y comparadas de la infraestructura, objetivos, normas jurídicas básicas, instrumentos de dirección o gobierno, procedimientos, órganos y actividades, conducentes a esclarecer lo que constituye el marco institucional de la economía mundial y que pueda llevar a una reforma que resulte eficiente en ese mismo marco institucional.<sup>5</sup>

Es así que en el estudio reciente del Derecho Internacional pocos aspectos han despertado tanto interés como el análisis del impacto de las Organizaciones Internacionales. A efectos del presente trabajo debemos aclarar que nos referimos a actores con fines específicos, de carácter regional, y que por sus competencias se les considera Organizaciones Internacionales de integración (o de unificación).<sup>6</sup> Es sencillo constatar que esta delimitación no resultará en ninguna medida un obstáculo para que, cuando sea necesario, localicemos al interior de estas instituciones algunos

<sup>3</sup> Los diversos procesos de integración han tenido una evolución similar. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, ésta tuvo un inicio auspicioso, seguido por una noiosa etapa de desactivación de la aplicación de sus instrumentos integradores. Luego de una revisión de la fórmula seguida, se produjo un importante quiebre que se orientó a una reprogramación de objetivos planteados, pero que se ha encontrado frente a una recesión económica e inestabilidad política en la región.

<sup>4</sup> Sólo posteriormente surgiría, como uno de sus objetivos, afrontar los retos de la globalización a través de negociaciones como bloque.

<sup>5</sup> SEPÚLVEDA, César, *Tendencias actuales del derecho internacional*. En: SOBERANES, José Luis (comp.), *Tendencias actuales del derecho*, 2da ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México DF, 2001, p. 266.

<sup>6</sup> DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 11ra. ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp. 48-56.

elementos que escapan en estricto a dicha calificación.<sup>7</sup> Debemos considerar que la Unión Europea, en estricto, carece de personalidad jurídica internacional, lo que significa, por ejemplo, que la Unión Europea (a diferencia de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM, que son parte de la misma) no puede ser interlocutor internacional. Ello se busca subsanar expresamente en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.<sup>8</sup>

El desarrollo de las Organizaciones Internacionales, proceso empírico y lento en sus orígenes, se ha venido robusteciendo desde que aparecieron las primeras en el siglo XIX. A pesar de las afirmaciones de algunos autores, no resulta exacto afirmar que la estructura básica del sistema internacional ha variado completamente. La práctica nos demuestra que ésta en realidad se mantiene firme, pues continúa primando el modelo que tiene como base a una yuxtaposición de Estados.

Curiosamente, el Derecho Comunitario ha alcanzado un desarrollo de tal magnitud que cada vez pareciera alejarse más del Derecho Internacional, al punto que hay quienes sostienen que ya no existe relación entre ellos. Si bien inicialmente tenía claros rasgos que lo identificaban como una rama de este Derecho, hoy sus vínculos son cada vez más difíciles de distinguir. Ello lo constatamos básicamente si vemos que: i) el Derecho Comunitario parecería que es un medio que cada vez con mayor premura requiere adaptarse a la naturaleza *sui generis* de las entidades que sustentan su desarrollo, sobretodo de la Unión Europea; ii) el Derecho Comunitario se sustenta cada vez con mayor énfasis en un ordenamiento jurídico autónomo; iii) cada vez se recurre más a la noción de particular como sujeto directo del Derecho como premisa que apunta a ser general en el Derecho Comunitario, con lo que la protección efectiva se acerca al individuo; y, iv) que el mismo se desarrolla en mayor grado sobre base jurisprudencial, aprovechando los caracteres de primacía frente al Derecho interno, aplicabilidad inmediata y efecto directo o eficacia directa brindados por su normativa legal.

Relajando el supuesto, cabría preguntarnos -en primer lugar- si es correcto identificar cierto grado de relativización o pérdida de la centralidad del Estado frente a las Organizaciones Internacionales.<sup>9</sup>

Creemos que, aún cuando los bloques luchan por perfeccionar el sistema en general y los modelos que han venido implementando para generar el mayor bienestar al menor costo posible, y a pesar que en algunos sectores han surgido cuestionamientos sustantivos a la identificación inmediata Estado-soberanía, ello no ha dado prueba que demuestre que las Organizaciones Internacionales suscriban el deliberado propósito de desplazar definitivamente al Estado de la posición preferente en que se encuentra su personalidad internacional. Hoy resulta prematuro hablar de una pérdida o relativización de la centralidad del Estado en cualquier medida.

Una segunda cuestión que debemos plantearnos es si una Organización Internacional (entendida en sentido amplio) se encuentra capacitada para llevar a cabo los objetivos de un

<sup>7</sup> Un sector de la literatura de la materia discute, en el caso de la Unión Europea, que por su naturaleza actualmente escape a la noción que se le atribuye de Organización Internacional, incluso en los términos a los que se hacía referencia en los conocidos ante el Tribunal de Justicia como asunto Van Gend & Loos de 1963 y asunto Costa/Enel de 1964. En todo caso, las Comunidades Europeas nacieron como Organizaciones Internacionales: en conferencias internacionales, a través de Tratados que siguieron el modelo propuesto por el Derecho de Tratados y por tanto sujetos a él, firmados por plenipotenciarios, entre otros.

<sup>8</sup> Como sabemos, no cabe confundir dicha Constitución (en tanto Tratado, ya que no lo es en el sentido expuesto en el Derecho Constitucional, principalmente porque no existe un poder constituyente detrás que la legitime) con la suma de los conocidos tres pilares que forman la Unión Europea. Cabe resaltar que el proyecto de Constitución (también podría resolver los conflictos relativos a las co-decisiones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, así como el de fuentes y el de la relación entre las normas de Derecho Comunitario y las Constituciones de los Países Miembros. Además presenta listas de competencias transferidas.

<sup>9</sup> GARCÍA ROCA, Javier, *Estados Unidos versus soberanía. Integración comunitaria y relaciones de competencia entre ordenamientos*. En: PÉREZ CALVO, Alberto (coord.), *Estado, Nación y Soberanía. Problemas actuales en Europa*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, p. 310.

Estado en forma eficiente. No cabe duda que el Estado es una institución sumamente compleja, cuyo desarrollo es producto de una extensa y profunda evolución histórica. Con miras a trabajar en un modelo simplificado que ayude a predecir conductas, podemos decir que le compete al Estado independiente velar por los intereses públicos y generales de su población en un espacio determinado.<sup>11</sup> El Estado se presenta en la actualidad como el órgano que, en suma, sintetiza el interés nacional.

Sólo cabría pensar en la posibilidad de una sustitución justificada por una transformación ulterior que brinde un producto más beneficioso.<sup>12</sup> Si bien es cierto que los publicistas no refieren explícitamente el análisis costo-beneficio en términos de eficiencia<sup>13</sup>, es evidente que es una operación que se lleva a cabo a todo nivel. Ello no obsta que conjuntamente se desarrollen los problemas distributivos que acompañan a la toma de dichas decisiones, pues así como el Estado constituye un ámbito de solidaridad, las entidades supranacionales también, al final del día. Un notorio caso en el sector político del desarrollo de ambos exámenes podría ser la incorporación de diez países a la Unión Europea a través de la Ampliación Europea del 1 de mayo de 2004, por la que se sumaron a los quince países ya existentes: Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Malta, Chipre, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia. El fenómeno que registramos se produce toda vez que vemos que los países de la Ampliación generan únicamente el 5% del PIB de la Unión Europea, el 18% del empleo, registran una tasa de paro del 15% y sin embargo incorporan a 75 millones de personas (el 20% de la población total de la Unión Europea).<sup>14</sup>

No obstante lo anterior, hasta hoy, al menos en la práctica, no ha surgido ninguna Organización Internacional -ni otro sujeto de Derecho Internacional valga decir- que haya demostrado poseer cualidades suficientes como para cumplir íntegramente con los fines políticos y sociales que corresponden a los Estados independientes.<sup>15</sup>

En estricto, aún en la sociedad internacional no se ha encontrado una respuesta precisa para esta cuestión. Al depender de un inmenso número de variables, resulta sumamente costoso de predecir. Existe una gran gama de posibilidades que no pueden obviarse en el futuro, que deberán considerarse.

El Derecho Internacional dota a los Estados de soberanía, siendo una de sus notas características la plenitud de competencias, es decir, que sus limitaciones no se presumen.<sup>16</sup> La soberanía ha sido uno de los principios fundamentales sobre los que hasta ahora se ha sostenido la organización política de las sociedades desde el surgimiento del Estado en la modernidad. Constituye un cimiento esencial de las instituciones jurídico-políticas.<sup>17</sup>

Resultaría inútil pretender abolir la soberanía del Estado; eliminarla arbitrariamente de todos los ámbitos que ha ocupado. No obstante, debemos considerar que el modelo que se pretende construir se tornaría imposible si se mantuviera la idea de una soberanía abstracta,

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 308-309.

<sup>12</sup> Debe entenderse esta noción en términos de superioridad potencial de Pareto, también conocida como de Kaldor-Hicks. Al respecto consúltese: POSNER, Richard, *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, pp. 20-23. También véase: COOTER, Robert y ULEN, Thomas, *Derecho y economía*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1999, p. 66.

<sup>13</sup> En algunos casos, inclusive, la doctrina hace referencia expresamente a procesos cuyos términos pueden resultar equivalentes, como el que opera en el *deble test* (test de necesidad y test de eficacia) en torno al principio de subsidiariedad sobre competencias recogido en el actual artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>14</sup> Consideramos que el mismo habría de repetirse en la posible incorporación en los próximos años de Bulgaria, Rumania y Turquía.

<sup>15</sup> GARCÍA ROCA, Javier, *Op. Cit.*, p. 310.

<sup>16</sup> PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Bva. ed., Tecnos, Madrid, 2001, p. 670.

<sup>17</sup> CAMACHO, Edgar, *El marco constitucional y el principio de la supranacionalidad*. En: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA Y PROGRAMA DE COOPERACIÓN ANDINA A BOLIVIA (ed.), *Integración y supranacionalidad*.

individual, inalienable y absoluta, tal como se ha entendido a lo largo de la historia. Es posible que evolucione tanto en titular como en su marco territorial y humano.<sup>17</sup> Somos testigos de cómo el principio de competencia y legitimidad democrática está sustituyendo tendencialmente a la antigua noción de soberanía.<sup>18</sup>

Justamente para regular los conflictos generados en las relaciones creadas a través de estos espacios jurídicamente determinados, es que surge el Derecho Comunitario o de la Integración. Esta rama administra un nuevo orden jurídico internacional, que es independiente y difiere, por sus fuentes y caracteres propios, de los ordenamientos de los Estados Miembros del acuerdo del que se trate. Resultaría convergente en su aplicación con los derechos internos, pues se aplica en el mismo territorio y ambos rigen para los mismos sujetos.<sup>19</sup>

Vinculado a la liberalización de estos esquemas, se halla hoy en día el nuevo regionalismo. La arremetida del denominado nuevo regionalismo otorga nuevas dimensiones al sistema internacional, tanto desde el punto de vista instrumental como respecto a la necesidad de atracción de inversión extranjera, aumento de comercio intrarregional y el afianzamiento del factor geopolítico.<sup>20</sup>

En términos simples entendemos a la integración como el proceso seguido por un conjunto de Estados que comparten determinados factores comunes y que, precisamente a partir de los mismos, pretenden aprovechar sus complementariedades en beneficio colectivo. Ello se traduce en el establecimiento de un esquema organizativo jurídico internacional que involucra instituciones dotadas de ciertas competencias.<sup>21</sup>

Producto de la integración ocurre una transferencia vertical del ejercicio de las competencias de los Estados hacia un órgano central supranacional, una Organización Internacional<sup>22</sup> -apoyada en un Tratado Internacional-, llevándose este ejercicio a un nivel más eficiente a través de un proceso de concentración. El objetivo principal de este esquema sería incrementar la interdependencia siempre que ella genere beneficios mutuos.<sup>23</sup> Por ello es que rige el principio de atribución de competencias en determinados organismos, transfiriéndose en la práctica más que materias, funciones.

Conforme a ello, se ha demostrado que la entrada en vigor de una unión monetaria al interior de un acuerdo de integración consiste en la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a los desafíos de la reestructuración del sistema mundial.<sup>24</sup>

*Soberanía y Derecho Comunitario en los países andinos*, Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones y Programa de Cooperación Andina a Bolivia, Lima, 2001, pp. 109-110.

<sup>17</sup> BORELLA, François, *Soberanía, supremacía y reparto de poderes*. En: PÉREZ CALVO, Alberto (coord.), *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>18</sup> GARCÍA ROCA, Javier, *Op. Cit.*, p. 296.

<sup>19</sup> MAGARIÑOS, Gustavo, *La supranacionalidad en el constitucionalismo latinoamericano. El caso de los Países Miembros de la ALADI*. En: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA Y PROGRAMA DE COOPERACIÓN ANDINA A BOLIVIA (ed.), *Op. Cit.*, p. 145.

<sup>20</sup> DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y otros (ed.), *¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?* Documento de Trabajo No. 7. En: <http://www.iadb.org/itd/pib>.

<sup>21</sup> FELAIZ MARÓN, José Manuel, *Las relaciones Comunidad Europea - América Latina y la búsqueda del interlenguaje adecuado*. En: *Cuestiones actuales de derecho comunitario europeo*, Córdoba, 1992, p. 227. Citado por: UGARTE VEGA-CENTENO, Máximo, *La Comunidad Europea y América Latina en un mundo de estrategias de integración*. En: *Agenda Internacional*, No. 5, p. 91.

<sup>22</sup> Apoyan esta noción CZAR, Susana, *La integración latinoamericana en la década de los años 90: ¿integración o segmentación?* y PÉREZ MIRANDA, Rafael, *Soberanía, coexistencia e integración*. En: *Revista del Derecho Industrial*, No. 42, p. 721 y p. 756, respectivamente.

<sup>23</sup> CZAR, Susana, *Op. Cit.*, p. 722.

<sup>24</sup> ALDECOA, Francisco y CORNAGO, Noé, *El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. L-1998, No. 1, p. 76. También DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS.

La integración se presenta como una noción no unívoca, que puede aprehenderse desde la Economía, la Política o incluso desde el Derecho.<sup>25</sup> Varía en función de su dimensión, del nivel en que se produce e incluso según la forma en que se desarrolle.<sup>26</sup>

Hasta ahora el análisis de los procesos existentes a lo largo del globo no ha demostrado la existencia de una técnica unitaria y universal de integración, en tanto se relacionan una pluralidad de elementos que componen el orden económico y social. No puede hablarse de un método de integración pre-establecido o definitivo, ya que éste tipo de procesos vienen determinados, y de hecho, adquieren un diverso grado de intensidad, en función de la estructura propia de cada sistema.<sup>27</sup>

La integración, dependiendo de cómo se acuerde su estructura, puede ser positiva (intervención del órgano competente para adoptar políticas comunes) o negativa (implementación de prohibiciones o supresión de discriminaciones entre los agentes involucrados) al interior de un espacio determinado.<sup>28</sup>

Cualquiera sea el nivel al que pretendamos acceder en nuestro análisis, debe distinguirse claramente entre integración y cooperación. La diferencia es tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. Mientras que la cooperación se refiere a acciones encaminadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración implica la adopción de medidas orientadas a suprimir determinadas formas de la misma.<sup>29</sup> En la Unión Europea, su carácter de entidad de integración es notorio, más aún cuando ha operado en determinados segmentos específicos el traslado del ejercicio de determinadas competencias.

La doctrina económica ha establecido una tipología para los acuerdos de integración regional según la profundidad que alcanza la integración al interior de cada proceso<sup>30</sup>, el cual cede nuevos espacios ante el avance de los procesos de integración. Debemos tener en cuenta que el proceso de integración respecto a esta clasificación no se refleja en un camino de fases sucesivas en estricto.

De acuerdo con la literatura existente, para un mejor entendimiento del fenómeno debemos aludir a: 1) Acuerdos de Preferencias Arancelarias, formados básicamente por los márgenes de preferencia (o rebaja) arancelaria regional y las preferencias que se otorgan los países en acuerdos parciales entre dos o más de ellos<sup>31</sup>; 2) Zonas o Áreas de Libre Comercio, donde se eliminan los

REGIONALES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y otros (ed.). Op. Cit. Para un conciso desarrollo de las posibilidades de alcanzar una unión monetaria en la región y el impacto económico generado consistió en GHYMERS, Christian, *De ninguna cuenta quedarse sólo en un ápice*. En: *Punto de Equilibrio*, No. 81, pp. 26-28.

<sup>25</sup> No emplearemos aquí la conocida definición de integración de Balassa por referir ésta un contenido netamente económico (integración económica). BALASSA, Bela, *Teoría de la integración económica*, UTEHA, México DF, 1980, pp. 1-2.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el caso de la integración económica en la Unión Europea, la presencia de distintas fases que se identifican con las sucesivas etapas de la integración. CAMPINS, M., *Proceso de integración en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 1996, p. 33.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>28</sup> VAN EEUWEN, Daniel, ¿Qué tipo de legitimación para la integración latinoamericana? En: COUFFIGNAL, Georges y DE LA REZA, Germán, (ed), *Los procesos de integración en América Latina. Enfoques y perspectivas*, 48º Congreso Internacional de Americanistas en Estocolmo del 4 al 9 de julio de 1994, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, Estocolmo, 1994, p. 55. Así como DEMARET, Paul, *El establecimiento del mercado único europeo: aspectos internos y externos. Un análisis jurídico*. En: *Serie Escritos del Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, No. 4, p. 5.

<sup>29</sup> BALASSA, Bela, Op. Cit., pp. 2-3. En tal sentido se entiende, por ejemplo, que en el ámbito internacional los acuerdos sobre política comercial pertenecen a la cooperación, mientras que la supresión de barreras al comercio constituye un acto de integración.

<sup>30</sup> Diversas escuelas de ciencia política se refieren a tal noción (pluralista, federalista, funcionalista y neofuncionalista). La crítica a ésta parte del hecho que considera a la integración como un proceso único. Al respecto, cabe revisar CHAN-SÁNCHEZ, Julio, Op. Cit., pp. 4-8.

<sup>31</sup> CONESA, Eduardo, *Conceptos fundamentales de la integración económica*. En: *Revista de Integración Latinoamericana*, No. 71, pp. 4-5.

obstáculos arancelarios y no arancelarios, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, en el ámbito de la libre circulación de mercancías<sup>35</sup>; 3) Uniones Aduaneras, las que traen aparejada además de la supresión de discriminación de movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros a través de un arancel externo común y otros elementos de política comercial común<sup>36</sup>; 4) Mercados Comunes, donde queda liberado el movimiento de los factores de producción (bienes, servicios, capitales y trabajo); y, 5) Uniones Económicas, donde a los caracteres propios del mercado común se agrega la coordinación de las políticas económicas de los países miembros del acuerdo de integración.

En gran parte, como consecuencia del resuelto avance del modelo europeo de regionalismo -sobre todo en lo relativo al reciente fenómeno de unificación monetaria en la Unión Europea<sup>37</sup>-, nos encontramos en la obligación de redefinir las formas de integración regional, para continuar la secuencia lógica del esquema vigente.

Si bien se había considerado una sexta forma dentro de la clasificación denominada Integración Económica Total, esta se había mantenido como un estimado de carácter meramente teórico, al cual no se le había asignado un modelo práctico en el que se desarrollaría. Al revisar su definición vemos que presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional<sup>38</sup> cuyas decisiones resulten vinculantes a todos los Estados miembros del acuerdo.

Los más recientes cambios en el sistema internacional han relativizado la utilidad práctica de emplear estas aplicaciones.<sup>39</sup> Según Bela Balassa, la integración social puede ser mencionada como premisa adicional a la integración económica total; sin embargo, la integración social no ha sido incluida, pues no la considera necesaria para las formas elementales de integración.<sup>40</sup> El modelo funcionalista de la integración económica postula la presencia de un tipo superior a los vistos, al que denomina Unión Política. Éste manifiesta que la existencia de una economía única en el territorio de varios Estados conduce a la necesidad inmediata de articular elementos regionales de unidad política.<sup>41</sup> Lo más probable, dada la evolución del sistema, es que la modificación de la tipología, tal como hoy se presenta, avance hacia el logro de este nuevo objetivo.

Así, tras la aparición del Estado Absoluto, Estado Liberal, Estado Democrático, Estado Totalitario, Estado Federal y del Estado Social de Derecho, vemos aparecer al Estado Comunitario. El carácter comunitario del Estado mencionado, de acuerdo con el Profesor Pérez Calvo, estaría definido por el hecho de que existe un compromiso de tomar las decisiones

<sup>35</sup> VALLE GÁLVEZ, Alejandro, *De la CEE a la Unión Económica y Monetaria. Algunas notas introductorias sobre la evolución de la Unión Europea*. En: FEDERACIÓN DE CAJAS DE AHORROS VASCO-NAVARRAS (ed.), *Transición e impacto de la Unión Económica y Monetaria*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Bilbao, 1996, p. 21.

<sup>36</sup> BALASSA, Bela, Op. Cit., p. 2.

<sup>37</sup> Tal es su importancia que se ha llegado a postular en doctrina como el cuarto pilar de la estructura de la Unión Europea. TAMAMES, Ramón, *El cuarto pilar: la Unión Monetaria Europea*. En: FUNDACIÓN HISPANIA / EUROPA (ed.), *Reflexiones sobre el futuro de Europa*, Fundación Hispania / Europa, Madrid, 1997.

<sup>38</sup> BALASSA, Bela, Op. Cit., pp. 2-3.

<sup>39</sup> Ciertamente, la globalización financiera, el afianzamiento de la unión monetaria europea y la consolidación del Euro en los mercados financieros internacionales aminoran el debate en los acuerdos de integración sobre las posibilidades reales de conformación de bloques monetarios en el futuro, lo que refirma a la construcción de un mundo multipolar. Así, Latinoamérica sigue obteniendo importantes lecciones de Europa, sobre todo en cuanto al desarrollo eficiente del proceso de integración, aunque en este caso, más que de la estructura misma del modelo europeo, es la referencia a los principios catalizadores que lo guían.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 3. Por ejemplo, para Balassa, la eliminación de barreras aduaneras en una zona de libre comercio es un acto de integración económica únicamente, a pesar de la repercusión en el campo social que tal medida entraña.

<sup>41</sup> VALLE GÁLVEZ, Alejandro, Op. Cit., p. 22.

mancomunadamente. La permeabilidad del mismo es complementaria. En el caso de la Unión Europea, su influencia sobre los Estados Miembros se revela tanto desde el punto de vista orgánico (a través del aprovechamiento de las estructuras administrativas existentes) como competencial (por las competencias transferidas) y normativo (por la nueva normativa jurídica implementada).

Si bien integración y supranacionalidad resultan términos estrechamente vinculados, es erróneo tenerlos por sinónimos, más aún si tomamos en cuenta cómo ha sido el desarrollo de ambos entes, sobretudo si consideramos los profundos cambios ocurridos en las últimas dos décadas a la que algunos han denominado sociedad internacional posmoderna.

Ello no implica de ninguna forma que se otorgue a las Organizaciones Internacionales una competencia de carácter general. Los Estados miembros siguen siendo soberanos (conservan la competencia de determinar el campo de su propia competencia), mantienen la autonomía constitucional, lo que involucra la libre elección de su régimen político y su autonomía en términos de organización administrativa y jurisdiccional, así como la libre disposición en todas las materias del ejercicio de competencia que no haya sido expresamente transferida a una Organización Internacional.<sup>39</sup>

Las Constituciones de los Países Miembros de la Unión Europea ya no se refieren únicamente a una limitación de la soberanía estatal o a una transferencia de los poderes soberanos en abstracto, a favor de la Organización Internacional para la realización de sus objetivos<sup>40</sup>, sino que manifiestan las cesiones expresas necesarias para la creación y desarrollo de la Unión Europea en sí.<sup>41</sup> Respecto al ejercicio de las competencias, es necesario que tengamos en cuenta que el proceso de integración europeo incorpora el denominado principio de subsidiaridad, disposición que no ha sido recogida por otros ordenamientos comunitarios. En sentido negativo, enuncia que la institución debe abstenerse de intervenir si la actuación de los Estados Miembros del acuerdo es suficiente para conseguir el objetivo planteado en cada caso.

Volviendo al modelo general, observamos que el mecanismo a través del cual los Países Miembros realizan la transmisión efectiva del ejercicio de la competencia alegada es la supranacionalidad en sí. La supranacionalidad se encuentra particularmente ligada a la búsqueda de una asignación de competencias más eficiente y a las normas que en vista de ella se generan en el ámbito del acuerdo. Por tanto, el segundo elemento inherente a la supranacionalidad, además del traslado (en sentido amplio) referido, es la generación de subordinación de los Estados una vez que opera dicha modificación.<sup>42</sup>

No pretendemos defender aquí la idea de una supranacionalidad entendida como el sustento de un super-Estado, que esté por encima de los sujetos de Derecho Internacional que conocemos como Estados independientes (ello implicaría supranacionalidad en tanto supraestatalidad). Es más probable que la evolución apunte a desarrollar el modelo, manteniendo el denominado carácter de sistema político no estatal de la institución internacional.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> CONSTANTINESCO, Václav, *Estados, Naciones y Unión Europea*. En: PÉREZ CALVO, Alberto (coord.), *Op. Cit.*, p. 441.

<sup>40</sup> La Constitución Española de 1978, por citar un ejemplo, refiere en su artículo 93: "Y... se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución".

<sup>41</sup> RUBIO LORENTE, Francisco, *La integración supranacional*. En: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CLAVERO AREVALO, Mamen, (dir.), *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 731-732.

<sup>42</sup> En relación con la naturaleza de esto, existe una discusión interna en doctrina comunitaria acerca de si resulta posible el retiro unilateral de un Estado de la Unión Europea. Al respecto, cabe aclarar que la modificación del Proyecto de Constitución presentado operaría por unanimidad.

<sup>43</sup> CONSTANTINESCO, Václav, *Op. Cit.*, pp. 448-449.



Por otro lado, valga considerar si es que el ejercicio de las competencias que se han transferido al interior de los acuerdos de integración regional tiene la vocación de ser perfectamente delimitado.<sup>44</sup>

Nos inclinamos, entonces, por aceptar una noción de supranacionalidad que involucre la existencia de una estructura determinada jurídicamente, la cual se halle integrada por Estados independientes que mantienen la titularidad de su soberanía.<sup>45</sup>

No obstante lo anterior, como requisito fundamental, debe considerarse que éstos deben participar de instituciones con subjetividad internacional propias, a las que se les haya transferido el ejercicio de determinadas competencias y que generen normas comunitarias que gocen de supremacía frente a los ordenamientos nacionales, sean de aplicación inmediata, que deriven efectos directos y seguridad jurídica.<sup>46</sup>

No sabemos cuanto tiempo más permanecerá vigente el sistema internacional tal como lo conocemos en la actualidad, pues la evolución de las instituciones de las que se compone, e incluso la de sus bases estructurales, es constante.

Creemos que resulta necesario efectuar un estudio estructural a largo plazo para poder llegar a medir eficientemente los alcances reales y las consecuencias de los procesos de integración regional que se están llevando a cabo, relativos al desarrollo y crecimiento económico de las economías integradas.

Hoy en día, en lo que a integración se refiere, no debemos olvidar que lo fundamental es que se brinden las herramientas adecuadas que permitan seguir avanzando a los diversos procesos de integración regional en el marco de lo que se ha denominado "nuevo regionalismo".

Las fórmulas clásicas hoy se encuentran desgastadas. Se han profundizado los objetivos de los procesos de integración, pero aún se busca en este sentido que se genere competencia, se incentive el comercio internacional en la medida que ello sea eficiente y se amplíen con eficacia nuestras fronteras de consumo. Deben aprovecharse las estructuras creadas y afrontarse en los procesos analizados el mayor reto pendiente: el de la integración política.

Al final del día, en esta materia -como en tantas otras- nuestra máxima pretensión será obtener, partiendo de la inexistencia del Derecho, un orden que mantenga productivo al sistema. Los órganos que no se adecuen a las nuevas circunstancias simplemente se atrofian y desaparecerán y por tanto dejarán de constituirse de la misma manera en el futuro.

<sup>44</sup> SOBRINO HEREDIA, José Manuel, *Derecho de Integración. Marco conceptual y experiencia de la Unión Europea*. En: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA Y PROGRAMA DE COOPERACIÓN ANDINA A BOLIVIA (ed.), *Op. Cit.*, pp. 43-44.

<sup>45</sup> Como mencionamos anteriormente, incluso esta idea hoy no resulta pacífica en doctrina, siendo cuestionada por diversas instituciones: "Bien es verdad que la creación comunitaria de la Unión Europea, propia del Derecho Internacional (...), supone la permanencia de la soberanía de los Estados. Cuando menos mientras no existe una Constitución Europea". GARCÍA ROCA, Javier, *Op. Cit.*, p. 309. También véase RUBIO LLORENTE, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 728-729. Así como RECASENS I BRUNET, Amadeu, *Soberanía, aparato político e integración europea*. En: PAIDÓS (ed.), *Soberanía. Un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-político*, Paidós, Barcelona, 1996.

<sup>46</sup> Relacionamos aquí la idea de supranacionalidad tal como la esgrime RUBIO LLORENTE, Francisco, *Op. Cit.*, p. 719, y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario. Un análisis aplicado al caso de la normativa de la Comunidad Andina de Naciones se encuentra en CASTRO BERNIERI, Jorge, *Reflexiones acerca del tema de las fuentes del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina*. En: *Agenda Internacional*, No. 16, pp. 83-95.