

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

# **LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN COMO GARANTES DE LA DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN NUESTRO TIEMPO.**

Julio PINTO.

Cita:

Julio PINTO (2010). *LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN COMO GARANTES DE LA DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN NUESTRO TIEMPO*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/52>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## CURRICULUM VITAE

**Julio Pinto** Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) – Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani y Director del Proyecto de Investigación UBACyT: *Estado, Nación e Integración. El derrotero político de la Modernidad*. Con su equipo de investigación ha publicado últimamente sobre el tema: *Entre la Integración y la Fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Eudeba; 2009. Conjuntamente con Giorgio Alberti y Elsa Llenderozas: *Instituciones, Democracia e Integración regional en el Mercosur*, Prometeo 2006 y *Argentina entre dos siglos*, Eudeba; 2001.

### ABSTRACT: LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN COMO GARANTES DE LA DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN NUESTRO TIEMPO

Esta ponencia comienza destacando la creciente importancia que tienen en la ciencia política los estudios sobre la integración. Para abordar el tema recurre inicialmente a la lección de los clásicos del siglo XX, quienes elaboraron los conceptos a través de los cuales pueden orientarse los análisis de situación en este campo: comunidad, legitimidad, decisión, gran espacio, idiosincrasia regional, diálogo y consenso. Prosigue luego recurriendo a la política comparada para analizar el primer y exitoso proceso de integración regional, el que protagoniza en nuestro tiempo la Unión Europea. Entendiendo al hacerlo que es posible adoptar, aún en consideración de las particularidades, algunas de sus concreciones institucionales para poder conformar eficazmente el Mercosur (e incluso la constitución de un gran espacio regional iberoamericano): Recordando, por cierto que esa adopción deber ser congruente con nuestro horizonte de sentido si se pretende llevarla a la práctica. Completa el análisis la reflexión sobre la necesidad de concretar la integración, ya que nuestra región afronta hoy el desafío de la globalización, incrementado por la actual crisis económica que afecta al mundo. La unidad en la diversidad entre los pueblos de nuestra América, sólo puede llegar a concretarse en este marco institucional. Del mismo modo que la democraticidad en la toma de decisiones vinculantes que afecten a su ciudadanía, tanto a nivel nacional como internacional.

## LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN COMO GARANTES DE LA DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN NUESTRO TIEMPO

### 1. Introducción

Si en los años noventa del último siglo, el análisis de la Democracia predominó en el análisis politológico, en la primera década de este siglo esa centralidad ha pasado a corresponderle a los procesos de integración que lo complementan. La Unión Europea ha demostrado que la integración no sólo permite la unidad en la diversidad, el disenso en los medios, pero el consenso en los fines últimos a alcanzar entre los Estados nacionales al establecer como principio normativo comunitario el de la ética de la solidaridad, implementado en la práctica por la articulación de intereses entre sus actores sociales asegurándose así la democraticidad del proceso decisional y por lo tanto, la paz social. De allí que aquellas partes que quieran integrar ese nuevo orden político, ese gran espacio, deban adherir a los valores y principios democráticos que identifican una idiosincrasia regional.

La identificación en los principios de diversidad y democracia pasan a ser los pilares fundamentales en los que se sustenta la integración europea. El principal concepto rector que guía esta experiencia, es el desarrollado por Hans Georg Gadamer, para quien la existencia *es* diálogo y por tanto nadie puede pretender la última palabra. Los consensos son el resultado de concreciones mutuas por parte de los interlocutores.

Eurpa construyó , y desarrolló en los hechos, los conceptos de *Democracia, Estado y Nación*. En la actualidad se encuentra en desarrollo el mismo proceso con la concreción del concepto de *Integración regional*, parece por lo tanto obligado a recurrir a una lectura hermenéutica del proceso institucional que está llevando a la práctica. Esa lectura, desde nuestro horizonte de sentido, nos permitiría apropiarnos de su argumentación para poder llegar a concretar nuestro propio diseño institucional. Los desafíos que afrontaron en el pasado los europeos son similares a los que se presentan para nosotros en nuestro Bicentenario; las respuesta institucionales podrían también serlo. Por eso es necesario revisar seguidamente, cuáles son las principales características del proceso europeo.

### 2. La unión Europea y el Mercosur en clave de política comparada

Hablar sobre los estados nacionales en los procesos de integración, obliga a plantearse los problemas que afrontan contemporáneamente los mismos. El Estado Nacional ha sido el gran protagonista de la Modernidad en Occidente, sin embargo hoy está desbordado y a la vez socavado por las cambiantes estructuras de la política mundial.

Han surgido nuevos sistemas políticos de toma de decisiones y nuevos sistemas económicos en producción y distribución de bienes en el contexto del actual proceso de globalización de la economía. Aquello que complementa y hasta sustituye el secular régimen político estatal, sustentado en el orden jerárquico

existente en el interior de cada estado, es el surgimiento de nuevas formas de articulación y mediación de intereses entre las naciones.

Están basadas las mismas, en la permanente negociación entre los actores, la búsqueda de consenso entre los mismos para la implementación de políticas y la concreción de empresas cooperativas, que involucran en todos los casos a los Estados Nacionales.

Todo ello es producto de la acuciante necesidad que tienen estos Estados de ampliar su mercado interno ante el temor de la declinación tecnológica si no se concreta una economía en escala y como lógica consecuencia de esto, la pérdida de competitividad internacional.

Esta convergencia sistémica ha sido acicateada por el surgimiento de los nuevos países industriales en el extremo oriente y el cambio de las reglas de juego del comercio internacional que ello ha producido.

Ha parecido ser ésta, entonces, la respuesta adecuada para afrontar la situación, al permitir preservar el crecimiento económico y a la vez disminuir la creciente desocupación que caracteriza a las democracias industriales.

Lo inédito de esta respuesta, es que la crisis económica de los '30 había llevado a los Estados nacionales a la adopción de medidas proteccionistas, a la vez que intervencionistas, en cambio responden ahora a la crisis iniciada en los '70 de un modo distinto. Tanto la Unión Europea como el NAFTA, se desarrollan comprometiéndose a derogar las barreras existentes para la circulación de personas, bienes y servicios entre sus respectivos marcos regionales a la vez que negocian desde éstos para extender esas políticas al ámbito internacional.

Esta se entendió como la única forma posible de dar una respuesta eficaz, y por sobre todo, en un término de tiempo adecuado, al desafío que implica un nuevo orden mundial, el possoviético, centrado en el conflicto económico, ya no en el ideológico.

Al terminar las tensiones existentes en la guerra fría, caracterizadas por la confrontación ideológica entre las dos grandes superpotencias, el imperativo de la seguridad militar ha dejado de subordinar los demás campos de acción estatales a su propia lógica. Aquello que surge entonces es la contestación de que el concepto de seguridad se ha desplazado, de la protección contra una amenaza de tipo militar (el Pacto de Varsovia) a la protección contra la amenaza de tipo económico que afrontan los marcos supranacionales citados.

Lo que cuenta ahora nos es tanto una tecnología militar que permita asegurar el aniquilamiento del adversario, como la tecnología económica, que permita competir adecuadamente, con los nuevos competidores surgidos en el mercado mundial.

Surgen así las nuevas formas de dominación política supranacionales, con un ritmo histórico insospechado, pues el efecto de demostración que producen las ya existentes lo que acelera la concreción de nuevos marcos regionales. A la Comunidad Europea, que con el Tratado de Maastricht se convierte en Unión Europea. La acompañan el NAFTA que nuclea a los Estados de América del Norte y la consecuencias obligada de todo ello es que el Mercosur se concreta en un lapso, desusadamente breve en nuestra región.

Muy pocos podrían, por cierto, haber previsto esta situación un cuarto de siglo atrás. El Estado nacional parece entonces haber perdido irremediablemente, tanto su supuesta capacidad de acción internacional unitaria en un mundo crecientemente interdependiente, como su indiscutible centralidad en la existencia humana. Su diferenciación con la sociedad civil ha quedado atrás, ante cada vez los mayores condicionamientos sistémicos que caracterizan al Estado de Bienestar Keynesiano.

El Estado nacional democrático se singulariza por el notorio incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisiones políticas para preservar así los equilibrios sociales alcanzados. Una cada vez más amplia representación electoral, sumada a una creciente representación funcional, han privado al Estado de gran parte de su autonomía en el campo de la articulación y representación de los intereses sociales, en la que ha pasado a constituirse como parte, en lugar de árbitro.

Del mismo modo su autonomía militar ha desaparecido ante el monopolio nuclear de las superpotencias, obligando a los Estados democráticos a protegerse bajo el paraguas nuclear de la OTAN, con la disminución e soberanía que esto ha representado.

Ha desaparecido gran parte de su autonomía política en el interior y exterior de las fronteras. Es decir que lo que estamos tratando de recordar es que el cambio del rol político de los Estados nacionales, en la última posguerra, no obedece sólo a un cambio del escenario internacional; influencia también en ello la circunstancia de haber variado considerablemente la relación entre ellos y sus sociedades.

Es el reconocimiento mutuo entre los actores sociales el que ha dado sentido a la búsqueda de un compromiso democrático que le permitiera al Estado diseñar muy amplias reformas a sus políticas públicas, al darles a éstas amplia legitimidad social. Y es ese mismo principio el que identifica a los actores nacionales en los grandes marcos políticos supranacionales, la búsqueda de ese reconocimiento mutuo.

Para analizar cómo se ha concretado todo esto, es importante observar el proceso histórico que ha permitido llegar exitosamente a la actual Unión Europea que resulta ser el modelo por excelencia, si queremos recurrir a la política comparada para orientar nuestro propio proceso de integración.

Europa constituye un auténtico laboratorio político, porque la suya es una experiencia acelerada, que se desarrolla a partir de 1945. Y en ella ha sido el duopolio Alemania-Francia el que ha permitido concretar la Unión Europea superando siglos de guerras y permanentes confrontaciones que culminaron entre 1914 y 1945, en una segunda *Guerra de los Treinta Años*.

En 1648, la *Paz de Westfalia* había puesto fin a la primer *Guerra de los Treinta Años*, permitiendo así la consolidación de los Estados Nacionales. Y al hacerlo había hecho prevalecer el concepto anunciado por el Cardenal Richelieu de las fronteras naturales, que tantas guerras ocasionaría en los siglos subsiguientes.

Es por eso que hoy, tras vastas y trágicas experiencias históricas, pasa a tener vigencia, en su lugar, el concepto de horizontes culturales para definir el espacio de la Unión Europea.

Si las alianzas militares sustentaron, desde el siglo XVII, el equilibrio de poder que buscaba permanentemente la política internacional europea, manteniendo vigente la visión de una obligada confrontación. Hoy es la expectativa de la convergencia entre los opuestos, el de la unidad en la diversidad, lo que caracteriza a la Unión Europea, para poder haber construido aquello que tan bellamente ha llamado Mitterand una “comunidad de destino”.

Múltiples son las causas históricas que permiten explicar el éxito de esta Unión Europea, algunas son inmediatas y se vinculan con la posguerra. La idea europeísta se refuerza a raíz de las tragedias provocadas por el nacionalismo exultante de comienzos de siglo, gran responsable de esas guerras civiles – lo que fueron auténticamente las guerras europeas – y de su consecuencia, el desplazamiento político y económico del viejo mundo. Serán entonces los grandes liderazgos políticos europeos los que orientaron la reconstrucción europea como respuesta a esta situación: Adenauer y De Gaulle, primero; Köhl y Mitterand luego.

Desde una perspectiva histórica mucho más amplia puede decirse asimismo que existen raíces medievales de la identidad europea, ellas habían incidido para que en el comienzo de la Modernidad para afrontar el aparentemente incontenible avance del imperio otomano la cristiandad pretendiera restaurar un Imperio universal y cristiano que lograra enfrentar ese desafío histórico que culminó en el sitio de Viena en el siglo XVI.

Y será Carlos V en el que se concreta esta idea, ampliamente difundida en la cultura de su época. Ello constituye el elemento fundamental de la formación de una identidad europea, expectativa que queda, empero postergada con la desarticulación del Sacro Imperio Romano Germánico en 1648.

Finaliza hoy con la Unión Europea un proceso de siglos, en el que previamente el sentido de comunidad nacional había querido nutrirse en la agresividad hacia el otro, hacia el diferente. La alteridad será entonces la que conformará la comunidad macronacional; sólo el reconocimiento de la existencia como diálogo, de la racionalidad de los argumentos del otro para mejorar los propios, permitirá concretar la Unión Europea.

Tras la tragedia iniciada en 1914, que constituyó la consecuencia obligada de ese desencuentro de siglos del que se ha hablado, la Unión Europea ha surgido con la expectativa de poder definir los intereses comunes de los Estados Nacionales Europeos, a través del diálogo y la búsqueda de consenso entre los mismos para poder implementar políticas comunes, ajenas a la idea no de un interés nacional, pero sí de un interés nacional hegemónico, para recuperar el protagonismo internacional perdido.

Se han potenciado así los intereses nacionales, al adquirir estos a través de la Unión un peso en las negociaciones internacionales que no tenían antes unitariamente, en el mundo de las superpotencias.

Y para terminar, es importante recordar que no se debe olvidar que Europa no ha podido construirse contra el Estado nacional, dado que la Nación es la innovación europea por excelencia.

A través de la Nación, se han conformado las culturas europeas, que dan sentido a esas comunidades nacionales. Europa no puede llegar a ser sólo el conjunto económico de sus regiones, sólo puede ser el conjunto político de sus Estados nacionales. Y es, en este sentido, muy importante la exitosa experiencia federal protagonizada en la última posguerra por el Estado alemán, asumiendo una clara inspiración estadounidense en ese campo. Eso ha servido para romper la hegemonía cultural del modelo francés de Estado centralizado, vigente desde Napoleón. La lógica de la descentralización del poder y de los controles ha pasado así a ganar cada vez mayor consenso, y por cierto la experiencia europeísta se ha beneficiado con ello.

Lograda tan eficazmente la integración económica, que ha previsto también la existencia de algunas asimetrías armoniosas en la arquitectura política europea, es éste el momento de la concreción del espacio político común. Y esta tarea – que ya no constituye la incumbencia de una formidable tecnoburocracia como la de Bruselas – es, por sobre todo responsabilidad de la política y de los políticos, en el marco del parlamento común europeo.

¿Cuál puede ser sino la soberanía en que se sustenten las decisiones políticas que comprometan al conjunto de la sociedad? Problema de difícil resolución, por cierto, que requerirá a la clase política europea una gran creatividad a la vez que, una gran prudencia. Citando a Schmitter, ello es obligado porque la organización no sólo determina su existencia, sino que condiciona su persistencia, y es esta la lógica que guía el actual debate sobre la forma que adquirirá esta Unión Europea un Estado Federal o sólo una unión económica.

Prevalecerá en el primer caso, la lógica del mercado político, en el segundo, la del mercado económico, eso está por verse y gravitará sin duda sobre los futuros desarrollos institucionales del Mercosur por el efecto demostración que producirá.

### 3. Integración o Disgregación

Es de este modo la cooperación institucional la que refuerza nuestros argumentos nacionales sobre la extrema conveniencia de la integración regional en el MERCOSUR, en el que Argentina y Brasil protagonizan la construcción de un espacio geopolítico transnacional, sustentado en un horizonte común Iberoamericano.

Superadas las prevenciones de siglos, comenzaron a concretar en los hechos las expectativas de la unidad continental., planteada ya en el comienzo de nuestra vida independiente por el Congreso Anfictiónico de Panamá, organizado por Simón Bolívar. Expectativas que fueron reivindicadas nuevamente en nuestro siglo por los grandes liderazgos de Irigoyen y Perón.

Sólo así podemos participar con éxito en un orden político mundial cada vez más fluido y dinámico en el que los actores no estatales desempeñan un papel cada vez más importante. Y en donde, por lo mismo, resulta indispensable que nuestros Estados recurran a la integración nacional, para poder potenciar sus intereses nacionales y constituirse en interlocutores válidos de la política mundial ante el hecho de que los procesos de integración de los Estados nacionales constituyen la respuesta obligada a los desafíos económicos de nuestro tiempo histórico.

El hecho de plantearse hoy la organización institucional de los Estados nacionales del área en una *Comunidad de América del Sur y el Caribe*, recatando a la vez que una historia compartida, una idiosincrasia regional común, que nos diferencian de la otra América, favorecería indicar que nuestra América ha percibido la importancia de los procesos de integración par potenciar las alicaídas soberanías estatales, tan zamarreadas por la potencia hegemónica. Como lo demuestra fehacientemente la actual crisis de la OEA, ante las distintas lecturas del caso hondureño que se han evidenciado, las que han impedido una solución institucional y dado lugar al cinismo de los hechos consumados. Los países del Mercosur, buscan acrecentar sus autonomías a través de su integración, para poder transformarse de este modo en interlocutores internacionales válidos, dejando de ser meros coristas aún en su propio ámbito geográfico. Por esa misma razón – y ante los éxitos alcanzados – pretende proyectarla para toda Iberoamérica. La empresa es por cierto difícil pero no existe otra manera de alcanzar la unidad en la diversidad entre sus estados nacionales, que les permitiría a la vez de garantizar la paz entre los mismos, transformar a éste *Gran espacio comunitario* en un actor internacional válido.

Del mismo modo que el lograr a través de la integración, un desarrollo económico sustentable capaz de comenzar a superar la inequidad social que caracteriza a la región. Hasta ahora su democracia ha sido más un concepto nominal que normativo, circunstancia que lo deslegitima.

Empresa esta que exige recurrir, permanentemente, al diálogo y la obtención de consensos democráticos entre los actores sociales e institucionales para poder concretar el diseño y la implementación de las políticas públicas que harán posibles la concreción de las necesarias reformas a nivel nacional e internacional; la reforma política debe ser sistémica si quiere ser eficaz. La plena vigencia de las instituciones republicanas tiene como correlato obligado a la implementación de una equidad social que transforme en normativas y no ya en meramente nominadas a nuestras democracias.

La interdependencia entre los poderes estatales, debe garantizar a la ciudadanía que ninguno de ellos podrá incurrir en arbitrariedades políticas. Pero, a la vez, sólo el equilibrio entre el Estado – como representante institucional del espacio público – y el Mercado, puede evitar los excesos en los que a veces incurre este último. La gravedad de la actual crisis así lo evidencia y exige que las democracias preserven este equilibrio, si quieren mantener los principios en los que se basan. Pero ante, la globalización que ha creado asimetrías políticas hasta ahora desconocidas, parecería ser la integración regional la única respuesta institucional posible a la crisis de nuestro tiempo histórico.

