

## **Programa de Estudios: Integración Regional**

**Coordinador del Programa: *Magíster Nahuel Oddone***

### **Working Paper N° 04**

**Título:** *"Relación entre institucionalidad y gobernabilidad en los procesos de integración, coexistencia institucional local – global, del Estado – Nación al Estado – Región"*

**Autor:** Lic. Pablo Baisotti

**Tipo de Publicación:** Paper

# Relación entre institucionalidad y gobernabilidad en los procesos de integración, coexistencia institucional local – global, del Estado – Nación al Estado – Región

Por Pablo Baisotti<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En la organización social posmoderna el hombre es elevado a la categoría de *"ciudadano del mundo"*. Las distancias se acortan, los brazos se alargan, la verdad se conoce y los hombres tienen ahora *más espacios comunes, menos fronteras*. La integración de la ciudadanía ampliada de los hombres, que en los "Estados Unidos de Europa" la han logrado para 400 millones de habitantes como *ciudadanía europea común*<sup>2</sup>, en la que a su vez son parte de la *democracia gobernante*.

En la estructura del gobierno se está produciendo un tránsito de la *"sociedad de cuadros"* de los partidos políticos a la *"sociedad civil"* de la democracia social, cuando los dirigentes no se ponen delante de la gente y son las asambleas barriales el nuevo fenómeno real de la expresión verdadera del ejercicio del poder. Las magnitudes de la aldea a veces son un *imprevisto o una sorpresa* para el hombre. *Las micro y las macro ciudades* se parecen por ser extremos de exclusión, en el primer caso, o de falta de acceso, en el segundo. *La vida tiene que ser local y global a la vez*, para que tenga auténticamente sentido. El secreto pasa porque la *aldea local preserve su identidad* y contenga todos los propios para acceder a la red planetaria de la globalización dominante. En esa instancia, la aldea local auténticamente real y concreta es *partícipe del mundo abstracto de la globalización*, se encuentre dónde se encuentre el hombre y las aldeas, porque *la interconexión terminó con mapas y distancias*<sup>3</sup>.

Siguiendo a Waltz, un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo. Se puede definir estructura por el principio por el cual se organizan y ordenan y por la diferenciación de las unidades y la especificación

---

<sup>1</sup> Prof. y Lic. En Historia. Maestrando en Estudios Internacionales (UTDT) y en Derecho de la Integración Económica (EPOCA-USAL-SORBONNE). Miembro del Resdal.

<sup>2</sup> San Martino de Dromi, Laura, *Derecho Constitucional de la Integración*, Madrid – Buenos Aires, Marcial Pons – Ciudad Argentina – Universidad Complutense, 2002, 1ª Parte, Cap. VI, pp. 185 - 202.

<sup>3</sup> DROMI Roberto, *Seminario internacional II la vida en dos aldeas. incidencia de los servicios y la integración en la vida local*

de sus funciones. Las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relaciones de coordinación. Formalmente, cada una de ellas es igual a todas las demás. Ninguna está autorizada a mandar, ninguna está obligada a obedecer. Los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos, los principios ordenadores de las dos estructuras son claramente diferentes, y por cierto, contrarios entre sí.

Las estructuras políticas domésticas tienen como contraparte concretas a las instituciones y cargos gubernamentales. La política internacional por contraste ha sido llamada política en ausencia de gobierno. Las estructuras internacionales se definen en términos de las unidades políticas primarias de una época, ya sean ciudades – Estado, imperios o naciones. Las estructuras emergen de la coexistencia de los Estados. La estructura de un sistema cambia con los cambios de distribución de las capacidades entre unidades del sistema<sup>4</sup>.

## **DEL ESTADO WESTFALIANO AL ESTADO DESCENTRALIZADO. COOPERACIÓN Y COMPETENCIA**

El Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como: corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, Organizaciones Internacionales. En la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales<sup>5</sup>.

Según Wendt la política de la estructura internacional cambió. Fue por mucho tiempo hobbesiana (XVIII). Ello cambió, el conflicto constreñido por el mutuo reconocimiento de soberanía (básico cultura lockeana). Con cada *cambio*, dice Wendt, el sistema internacional adquirió una capacidad mayor, capacidad cualitativa para la acción colectiva a pesar que seguimos en anarquía. El autor señala que hay una dimensión horizontal cambio (Hobbes, Locke y Kant) y una dimensión vertical que son los grados de internacionalización. La interacción es importante (realista no cambia el límite del yo). Los límites del yo para constructivistas están en juego y pueden cambiar con la interacción, por ello, las identidades se producen, se reproducen y transforman en el proceso social (modelo evolutivo en la formación de identidades)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> WALTZ, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, cap.V

<sup>5</sup> KEOHANE, Robert y NYE Joseph, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, cap. 1

<sup>6</sup> WENDT Alexander Why a World State is Inevitable

Como señala Hedley Bull<sup>7</sup>, los signos de desintegración que sufren algunos de los estados nacionales más importantes del orden pos-westfaliano han tomado un renovado impulso a partir de los años sesenta y setenta. Desde entonces, fuertes expresiones políticas y culturales intra-nacionales, tales como las que se observan en Escocia, Quebec, el País Vasco, Gales y Cataluña, luchan por consolidar una identidad propia y diferenciada con claras aspiraciones de representación extra-nacional. Paralelamente, similares señales de fragmentación del estado-nación contemporáneo han surgido en gran parte de África, la India, Indonesia y Turquía.

Asimismo, debe destacarse la noción de *region state* propuesta por Kenichi Ohmae<sup>8</sup> a efectos de señalar la conformación de virtuales zonas económicas naturales que pueden estar compuestas por una parte de un estado nacional -sea ésta una provincia, un corredor productivo o una región- o bien pueden extenderse a lo largo de los territorios de varios países. De allí que el "estado-región" se defina como una unidad económica distintiva que no siempre obedece a la geografía política clásica de los territorios nacionales. En este sentido, pueden mencionarse los ejemplos de los estados-regiones del Valle del Mississippi, la zona San Diego-Tijuana y la región de los Grandes Lagos.

El concepto de "governabilidad" traduce al término inglés *governance*, hace referencia a situaciones en las cuales diferentes actores juegan distintos roles a fin de lograr objetivos determinados, en un contexto de indeterminación estructural, es decir donde ninguno de los actores prevalece sobre los otros, y además puede o no existir en dicho juego una estructura formal (local o global) de gobierno. Existe una la necesidad de superar las escalas actuales de gobernabilidad tanto locales y como globales, con la finalidad de alcanzar una percepción y una responsabilidad social, acorde con un destino y una ciudadanía que ya es planetaria

La emergencia de las redes sociales, tanto en las sociedades desarrolladas como en las sociedades subdesarrolladas, no solo conforman uno de los síntomas que prefiguran el vacío dejado por la desarticulación del espacio social construido por el estado benefactor, sino que también expresa la demanda de re-configuración de los espacios de decisión tradicionales, con la expectativa de que los ciudadanos tomen la iniciativa en la resolución de los problemas sociales y en la gobernabilidad del destino global de la civilización<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> BULL Hedley, *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977pp. 266-268.

<sup>8</sup> OHMAE, Kenichi, "The Rise of the Region State", en *Foreign Affairs*, vol. 72, número 2, Spring 1993, pp. 80-81.

<sup>9</sup> MOTTA Raúl Domingo, La crisis de la gobernabilidad en la dinámica global/local, su impacto en

La presencia de actores sociales cuya dimensión y esfera de actuación e impacto socioeconómico supera varias veces, el poder de los estados nacionales y las normativas del derecho internacional. Dentro de la problemática del impacto de la reconfiguración de la dinámica local/global, que se manifiesta en los procesos de desterritorialización de los flujos de información, conocimiento, toma de decisiones y sistema financiero.

El "interior" y el "exterior" de los Estados se han superpuesto. El estado se transformó en un "interior" sin fronteras. De aquí surgen con nitidez las expectativas sobre cómo reconvertir las dinámicas y escalas de la función pública. Solo desde esta perspectiva, tal vez sea posible entender la dimensión del desafío político que involucra a todas las sociedades. En este sentido somos todos contemporáneos frente al déficit de gobernabilidad, que puede identificarse como la ausencia de una verdadera política de civilización<sup>10</sup>. Aún así la interdependencia se da necesariamente. Nye y Keohane destacan las características de la interdependencia compleja como:

- 1 Canales múltiples conectan las sociedades (relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales). Como los fines de las actividades internas de los gobiernos se han dilatado y como las corporaciones, bancos y sindicatos adoptan decisiones que trascienden las fronteras nacionales, las políticas internas de los países interfieren entre sí cada vez más. Las comunicaciones transnacionales refuerzan esos efectos
- 2 La agenda de las relaciones internacionales consisten en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Las políticas de los gobiernos que antes se consideraban como meramente internas, tropiezan unas con otras
- 3 La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja<sup>11</sup>

Para Mearsheimer la meta más importante de cada Estado es maximizar su parte del poder mundial, lo que significa obtener poder a expensas de otros Estados. Pero las grandes potencias no se esfuerzan meramente en ser el mas fuerte de todos los grandes poderes, aunque ese es un resultado mas que bienvenido. Su meta última es ser el *hegemón*, esto es, la única gran potencia en el sistema internacional.

---

la sociedad civil y la emergencia de las redes sociales, Cátedra Itinerante UNESCO "Edgar Morin" (CIUEM) del Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo (IIPC) del Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de la Universidad del salvador. (USAL). [www.complejidad.org](http://www.complejidad.org)

<sup>10</sup> MOTTA Raúl Domingo idem.

<sup>11</sup> KEOHANE, Robert y NYE Joseph, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, cap.2

Tres rasgos del sistema internacional se combinan para causar que los Estados se teman entre ellos:

- i) La ausencia de una autoridad central que esté por encima de los Estados y que pueda protegerlos de los otros.
- ii) El hecho que los Estados siempre tienen algo de capacidad militar ofensiva.
- iii) El hecho de que los Estados nunca pueden estar seguros sobre las intenciones de otro Estado<sup>12</sup>.

Gilpin posee visión cíclica del cambio (realista). En el capítulo 6 de *War and change in world politics* dice que aunque la visión de la tecnología, economía y otros desarrollos han transformado la naturaleza de las Relaciones Internacionales, no son convincentes. Hay poca evidencia que sugiere que la raza humana haya resuelto el problema asociado con el cambio en la política internacional, especialmente con la guerra. Suceda lo que suceda, la guerra entre los hombres siempre será una constante<sup>13</sup>.

Robert Gilpin muestra el cambio cíclico en el Sistema internacional. Dice que el mismo, está en equilibrio, luego se produce una redistribución poder (hacia actores que se beneficiarían con un cambio de sistema) en un sistema que genera desequilibrio para pasar a la resolución crisis sistémica que genera un nuevo equilibrio. El cambio en el gobierno del sistema internacional, es un cambio dentro del sistema más que un cambio del sistema.

Muchos autores sostienen, según Gilpin, que un cambio en el sistema ya se está haciendo, y el Estado - nación ha sido suplantado por Estados de dimensiones continentales, resultado del incremento de la escala del poder económico y militar. El sistema bipolar es visto como el primer nivel de un sistema global dominado por las superpotencias a escala continental. Aunque el sostenimiento del concepto de Estado - nación en la mente de los hombres crece mas tenazmente, concluye el autor mencionado.

Cox argumenta que no hay teoría que se abstraiga de tiempo y espacio, que se defina en términos de nación, población y poderes, etc. Dice que hay que pensar en términos genéticos, la naturaleza de hombre y las instituciones deben pensarse como una creación continua de nuevas formas (genético) y no se puede abstraer al hombre de la historia. Cox incorpora el potencial para formas alternativas de desarrollo que surgen de la confrontación de fuerzas sociales opuestas en una situación concreta. Ve

---

<sup>12</sup> MEARSHEIMER John, *The tragedy of great power politics*, WW Norton & Company, New York, 2001

<sup>13</sup> GILPIN, Robert de *War and change in world politics*, cap.6

fuerzas sociales opuestas, porque de éstas pueden surgir la raíz del *cambio*. Para este autor, a diferencia de Gilpin (cambio cíclico), puede haber un cambio efectivo. Y ese cambio estructural puede ser causa del conflicto. Examina conexión entre poder en producción - poder en Estado - poder RRII. Cox cambia la unidad de análisis, complejo Estado / Sociedad civil, dice que el proceso de producción es un elemento crítico para explicar las formas particulares que toma en un contexto histórico determinado por el complejo Estado / Sociedad Civil.

La estructura para éste autor posee una combinación de tres fuerzas con distintos grados de coherencia: patrones de pensamientos, ideas; condiciones materiales e instituciones. Éstas tres condicionan a los actores como cualquier estructura. A su vez, propone una aplicación a tres esferas de actividad: organización de la producción (las fuerzas sociales que engendra el modelo de producción); esfera de actividad, formas del Estado y los órdenes Mundiales particulares que configuran las fuerzas que definen sucesivamente la problemática de paz y guerra para los Estados<sup>14</sup>.

La hegemonía depende de cierta clase de cooperación asimétrica, que los hegemonos exitosos respaldan y mantienen. Según la teoría del balance de poder, las empresas cooperativas como alianzas político – militares se forman necesariamente en sistemas de auto – ayuda. Los actos de cooperación son justificados basándose en el hecho de que los intereses mutuos son suficientes para permitir que los Estados superen sus mutuas suspicacias. La cooperación implica la adaptación mutua y solo puede surgir del conflicto o del conflicto potencial. La cooperación es posible después de la hegemonía, no-solo porque los intereses comunes pueden desembocar en la creación de regímenes, sino también porque las condiciones necesarias para mantener los regímenes ya existentes son menos demandantes que las necesarias para su creación<sup>15</sup>

## CONCLUSIÓN

La institucionalidad sufrió una alteración debido a los procesos regionalizadores, y la gobernabilidad se resintió frente a actores que ocuparon lugar mermando la soberanía estatal. Los actores no estatales ocupan un lugar importante en las relaciones interestatales e intraestatales, determinando en ciertas ocasiones las

---

<sup>14</sup> COX Robert W., *Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order*

<sup>15</sup> KEOHANE Robert, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, cap.3

políticas del Estado en que se encuentran o en otros Estados. Ello se debe también a la toma de conciencia de la sociedad civil en el desarrollo de la política internacional.

Se modificaron las relaciones a nivel nacional, regional y global, en especial en los campos de la economía y el medio ambiente, pero también en las políticas públicas, ya que el Estado se encuentra imposibilitado de tomar medidas, por ejemplo, que lesionen los derechos humanos de las personas.

Hay una creciente similitud entre interno/externo como consecuencia de la convivencia de estructuras internacionales, nacionales, regionales y locales de autoridad que permiten una mayor libertad de la sociedad civil

Reconfiguración de las agendas públicas e innovación institucional, lo que se llama agendas intermísticas, asuntos que competen al ámbito interno pero también al exterior, donde el Estado nación ya no posee una soberanía sobre la cuestión, sino que, como se ha dicho, tallan nuevos actores, y otros Estados. Los canales se multiplicaron y la imposibilidad de utilizar arbitrariamente la fuerza hizo que los Estados nación necesariamente tengan que utilizar otros recursos en todos los niveles.

La tendencia integradora es una fuente de beneficios si aceptamos que la diversidad cultural enriquece a la sociedad, y además, el incremento en los intercambios posibilita un ingreso superior en las arcas del Estado. Por otro lado, la integración define otro tipo de políticas que el Estado debe aplicar, siendo desplazado de su histórico marco de soberanía.

## BIBLIOGRAFÍA

BULL Hedley, *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.

COX Robert W., *Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order*

GILPIN, Robert de *War and change in world politics*.

DROMI Roberto, *Seminario internacional II la vida en dos aldeas. incidencia de los servicios y la integración en la vida local*

KEOHANE Robert, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

KEOHANE, Robert y NYE Joseph, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

KEOHANE, Robert y NYE Joseph, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

MEARSHEIMER John, *The tragedy of great power politics*, WW Norton & Company, New York, 2001

MOTTA Raúl Domingo, *La crisis de la gobernabilidad en la dinámica global/local, su impacto en la sociedad civil y la emergencia de las redes sociales*, Cátedra Itinerante UNESCO "Edgar Morin" (CIUEM) del Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo (IIPC) del Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de la Universidad del salvador. (USAL). [www.complejidad.org](http://www.complejidad.org)

OHMAE, Kenichi, *"The Rise of the Region State"*, en *Foreign Affairs*, vol. 72, número 2, Spring 1993

San Martino de Dromi, Laura, *Derecho Constitucional de la Integración*, Madrid – Buenos Aires, Marcial Pons – Ciudad Argentina – Universidad Complutense, 2002, 1ª Parte.

WALTZ, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988

WENDT Alexander Why a World State is Inevitable