



Revista Mexicana de Ciencias Políticas y
Sociales

ISSN: 0185-1918

articulo_revmcpys@mail.politicas.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Majone, Giandomenico

Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia trasnacional: ¿una trinidad
imposible?

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLV, núm. 184, enero-abril, 2002, pp. 21-99
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118403>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia transnacional: ¿una trinidad imposible?*

GIandomenico Majone**

Resumen

Este trabajo examina tres hipótesis que se refieren a la relación entre integración económica, el Estado-nación y la democracia. En la primera, la hipótesis de la “democracia disminuida”, el autor afirma que en un mundo de economía mundial integradora los encargados de dictar las políticas nacionales se ven crecientemente constreñidos en su capacidad para producir los bienes públicos que demandan los electores. De acuerdo a la segunda hipótesis, “federalismo transnacional”, este déficit se corregiría transformando la actual Unión en un Estado federal. La tercera hipótesis, “constitucionalismo transnacional”, admite que la democracia no puede florecer por encima del nivel nacional puesto que la gente de los Estados miembro de la UE no constituyen un pueblo.

Abstract

This paper examines three hypothesis concerning the relationship among economic integration, the nation-State and democracy. The first one, the “diminished democracy” hypothesis, claims that in an integrating world economy national policymakers are increasingly constrained in their ability to produce the public goods the voters demand. According to the second hypothesis —“transnational federalism”— this deficit should be corrected by transforming the present Union into a federal State. The third hypothesis —“transnational constitutionalism”— acknowledges that democracy cannot flourish above the national level since the peoples of the member States of the EU do not form a demos.

Palabras clave: integración económica mundial, Estado-nación, democracia disminuida, federalismo transnacional, constitucionalismo transnacional, poder político, poder económico, Comunidad Económica Europea.

Introducción***

Este trabajo examina tres hipótesis que se refieren a la relación entre integración económica, el Estado-nación y la democracia.

* Traducido por Felipe Block y Cabrera.

** The European University for Postgraduate Research in the Social Sciences, Badia Fiesolana, Via dei Roccettini 9 1-50016, San Domenico di Fiesole, Italia.

*** Este ensayo se basa en una serie de conferencias dictadas en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en febrero de 2002.

La primera, la hipótesis de la “democracia disminuida”, afirma que en un mundo de economía mundial integradora los encargados de dictar las políticas nacionales se ven crecientemente constreñidos en su capacidad para producir los bienes públicos que demandan los electores. Las únicas políticas públicas posibles son aquellas que facilitan el comercio internacional y la movilidad de capitales, y las alternativas a esta situación —autarquía o un gobierno mundial que alinearía el poder político y el económico— son o demasiado costosas o políticamente imposibles. En realidad hay poca evidencia empírica que apoye la hipótesis de la democracia disminuida. Por lo tanto, la movilidad económica de los países de la OCDE no ha ejercido una presión sistemática hacia abajo sobre el sector público. Las reformas a las prestaciones sociales en su mayoría se mueven por factores como las tendencias demográficas, que no están directamente relacionados a la integración económica internacional. En la Unión Europea, donde la mayoría de los mercados se encuentran altamente integrados, la ausencia de una armonización de los impuestos no ha conducido a una situación donde los gobiernos nacionales se vean forzados a proporcionar un nivel de servicios públicos más bajo de lo que el ciudadano querría. Al contrario, las tasas impositivas promedio y el nivel de la provisión de servicios públicos en los Estados miembro más pobres tienden a elevarse a los niveles de los países más ricos. Así, aun en el ejemplo más avanzado de integración regional, el Estado-nación permanece como la verdadera arena de la política democrática.

En Europa el problema no es una “democracia disminuida” en el nivel nacional, sino un “déficit democrático” en el nivel supranacional. De acuerdo a la segunda hipótesis —“federalismo transnacional”—, este déficit se corregiría transformando la actual Unión en un Estado federal. Desafortunadamente, no hay ninguna indicación de que una mayoría, o aun una minoría significativa, de europeos estén dispuestos a sacrificar el corazón de la soberanía nacional en favor de un super Estado. Pero esto ni siquiera es el problema más serio con la hipótesis federalista. La falla básica es que en una federación de organizaciones políticas severamente divididas a lo largo de líneas culturales, institucionales y políticas, y carentes de un sentido de solidaridad nacional generado por memorias históricas compartidas, cualquier medida por un gobierno central que afecte dife-

rencialesmente a los ciudadanos de los distintos estados o regiones dentro de su territorio, crea serios problemas de legitimidad. Esto es cierto aun si una mayoría de los ciudadanos apoyan la medida, pero los oponentes se concentran en unos cuantos Estados miembro en donde en realidad son mayoría. Por lo tanto, las políticas redistributivas y otras con ganadores y perdedores claramente identificables, tendrían que mantenerse fuera de la agenda federal. Esto quiere decir que uno de los principios básicos del proceso democrático —el principio del control sobre la agenda final, según el cual la mayoría tiene derecho a decidir cuáles asuntos se colocan en la agenda pública— no podría satisfacerse. Como consecuencia, una Europa federal se enfrentaría a problemas de legitimación democrática aún más serios que la actual UE.

La tercera hipótesis —“constitucionalismo transnacional”— admite que la democracia no puede florecer por encima del nivel nacional puesto que la gente de los Estados miembro de la UE no constituyen un pueblo. Señala, sin embargo, que el constitucionalismo es diferente puesto que el propósito de las reglas constitucionales no es imponer derechos sociales positivos, sino limitar y controlar el uso del poder a cualquier nivel. En el pasado, dichas reglas se aplicaban sólo dentro de las fronteras nacionales, pero en un mundo crecientemente interdependiente el poder nacional también debe disciplinarse externamente. Ésta es la función de los tratados europeos, de las reglas del GATT/OMC y de muchos tratados especializados que atienden asuntos tales como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales. Un enfoque que oriente al poder a basarse en reglas, a la cooperación internacional y a la resolución de disputas, facilita enormemente la integración económica; pero también puede mejorar la calidad de la democracia doméstica, por ejemplo, limitando los poderes discrecionales de los ejecutivos nacionales.

El síndrome de la “democracia disminuida”

Se ha dicho bien que el poder político ha determinado fronteras mientras que el poder económico goza de la libertad del mundo. Al tiempo que los mercados crecen más allá de las fronteras nacionales

se hace más difícil evadir la pregunta: ¿Pueden los mercados volverse internacionales mientras que la política permanece nacional o inclusive subnacional? Queda claro que en una economía mundial integradora la efectividad de algunos instrumentos de política se erosiona considerablemente. Por ejemplo, a mayor grado de apertura de una economía nacional, menos efectivo resultará el manejo keynesiano de la demanda como instrumento de política estabilizadora interna. Esto es cierto puesto que alguna porción de cualquier gasto adicional del gobierno se gastará en importaciones del resto del mundo, así que una parte del efecto creador de demanda por el gasto se disipa en el extranjero.

La obsolescencia de algunos instrumentos de política, sin embargo, no implica que los Estados democráticos ya no puedan satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Al contrario, uno de los beneficios indirectos de la mayor integración económica podría ser el incentivo adicional para encontrar soluciones más adecuadas a viejos y nuevos problemas. Así, puede demostrarse que la demanda por mayor transparencia en la toma de decisiones públicas, la búsqueda de nuevas formas de rendición de cuentas y la creciente confianza en la persuasión más que en las tradicionales formas de coerción gubernamental están relacionadas, al menos en parte, con el proceso de creciente interdependencia económica y política entre las naciones (Majone, 1996a). Además, a veces es posible transferir los poderes de formulación de políticas a instancias más altas de gobernación, de tal forma que lo que ya no se puede lograr en el nivel nacional pueda lograrse por medio de la cooperación internacional. ¿Pero bajo qué condiciones, dentro de qué límites es tal transferencia posible y cuáles son sus implicaciones para la política democrática? Éstos son los asuntos que atiende este trabajo.

Un punto de partida que desde el punto de vista heurístico nos es útil es el célebre resultado de la economía internacional conocido como teorema de Mundell-Fleming o, más informalmente, como la “trinidad imposible” o el “trilema de la economía abierta”. Según este teorema, los países no pueden mantener una política monetaria independiente, movilidad de capital y paridad fija simultáneamente. Si un gobierno escoge paridad fija y movilidad de capital tiene que ceder la autonomía monetaria. Si escoge autonomía monetaria y movilidad de capital, tiene que acceder a tasas de flotación para la pari-

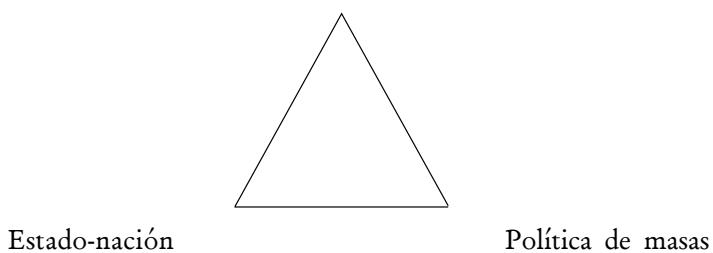
dad. Finalmente, si elige combinar la paridad fija con la autonomía monetaria, debe limitar la movilidad del capital.

El economista Dani Rodrik ha argumentado que el trilema estándar de la economía abierta puede extenderse a lo que él llama el trilema político de la economía mundial (véase la figura 1). Los elementos del trilema político de Rodrik son: economías nacionales integradas, el Estado-nación y la “política de masas”, esto es, un sistema democrático caracterizado por un alto grado de movilización política y por instituciones que le responden a los grupos movilizados. El alegato, como en el trilema estándar, es que a lo más se pueden tener dos de las tres cosas. Para citar a Rodrik:

Si queremos verdadera integración económica internacional, tenemos que irnos con el Estado-nación, en cuyo caso el dominio de la política tendrá que restringirse significativamente, o irnos con la política de masas, en cuyo caso tendremos que abandonar el Estado-nación a favor del federalismo mundial. Si queremos regímenes con alta participación política, tenemos que escoger entre el estado-nación y la integración económica internacional. Si queremos mantener el Estado-nación, tenemos que escoger entre la política de masas y la integración económica internacional (Rodrik, 2000:180).

Figura 1
El falso trilema

Economías nacionales integradas



Fuente: Rodrik, 2000: 181.

La política no necesariamente se encogería bajo el federalismo mundial puesto que el poder económico y el poder político estarían alineados: todos los asuntos políticos y de política se tratarían en el nivel mundial. Un gobierno mundial no está en el dominio de lo políticamente posible, ahora o en el futuro previsible, pero aun sin él no estamos, de hecho, frente al negro intercambio visualizado por Rodrik entre la integración económica internacional y la respuesta pública a los deseos del ciudadano. Según él, el precio de conservar la soberanía nacional mientras los mercados se internacionalizan es que la política tiene que ejercerse sobre asuntos mucho menos variados:

La meta dominante de los Estados-nación [...] sería aparecer atractivos para los mercados internacionales [...]. Los reglamentos nacionales y la política de impuestos se armonizarían de acuerdo a estándares internacionales o se estructurarían de tal forma que presentaran el mínimo impedimento a la integración económica internacional. Sólo se proporcionarían los bienes públicos locales que fueran compatibles con los mercados integrados (Rodrik, 2000:182).

En esencia, ésta es la tesis de la “democracia disminuida” que ha encontrado amplia, aunque sin crítica, aceptación entre los críticos de la globalización.

El corazón de esta tesis es un argumento sobre la decreciente capacidad de quienes formulan políticas en las democracias para producir políticas públicas que se alejen de los principios para conformar el mercado. Sin embargo, numerosos estudios han arrojado serias dudas sobre la precisión de una sencilla correlación, mucho menos de cualquier liga casual, entre la globalización y un síndrome de la “democracia disminuida”. Así, un reciente análisis econométrico, con datos anuales de 1964 a 1993 para 16 países de la OCDE, muestra poca evidencia de que la movilidad internacional del capital ejerce una presión sistemática hacia abajo sobre el sector público, el estado benefactor y provisiones del sector público (Swank, 2001 y otros estudios citados ahí mismo).

Éstos y otros descubrimientos similares deben parecer con-traintuitivos a muchos críticos de la globalización del comercio, pero son

bastante entendibles una vez que nos damos cuenta que las reglas del sistema mundial de comercio no restringen la autonomía de quienes formulan políticas nacionales de manera significativa. Los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no sólo disfrutan de autonomía en la formulación de políticas nacionales, sino que también deben respetar el ejercicio de dicha autonomía por otros miembros. Este principio básico se refleja en el principio de nación más favorecida (NMF), cuya función fundamental es asegurarse que cada miembro de la OMC otorgue acceso a sus mercados independientemente de cualesquiera de las políticas del socio comercial, incluyendo sus políticas internas. Por cierto, es interesante señalar que el argumento de que las reglas de comercio internacional debieran interpretarse para permitir acciones contra socios comerciales con políticas internas diferentes, se hizo por vez primera en Estados Unidos en el conocido caso *atún/delfín*. El caso lo inició México contra la restricción estadounidense a las importaciones de atún provenientes de países que no protegieran a los delfines para evitar su muerte durante la pesca del atún. El estándar estadounidense sobre la captura de atún era unilateral, impuesto por un estatuto promulgado por el congreso bajo múltiples presiones de grupos ambientalistas americanos (Jackson, 1997:238). En esta ocasión, un pánel del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) confirmó que los Estados miembro pueden aplicar restricciones a la importación para implementar sus leyes dentro de su jurisdicción, pero no pueden imponer restricciones discriminatorias al comercio para forzar a otros miembros del GATT a cambiar sus políticas internas.

Los críticos de la globalización también afirman que bajo las reglas del GATT y la OMC un gobierno no puede proteger de la competencia externa a aquellas industrias nacionales que tengan que sufrir los costos de regulación ambiental y de otra índole no aplicados por otros países. Sin embargo, como convincentemente ha mostrado Roessler (1996), las reglas de la OMC sí le permiten a los Estados miembro tomar una medida reguladora interna que eleve el costo de producción en combinación con subsidios o aranceles que mantengan la posición competitiva de los productores locales que tienen que sufrir estos costos. La única restricción es que si las medidas compensatorias afectan adversamente los intereses de otros miembros de la OMC, se deben instaurar procedimientos diseñados pa-

ra eliminar los efectos adversos de tales medidas sobre terceros países.

Una demostración asombrosa de la autonomía de quienes formulan políticas nacionales en asuntos políticamente sensibles lo proporciona el Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, esto es, reglamentaciones nacionales para proteger la salud de seres humanos, animales y plantas. Bajo este Acuerdo —así como bajo las disposiciones correspondientes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— cada signatario tiene derecho a fijar sus propios estándares en el campo de la salud. Esta suposición de autonomía nacional sólo puede ponerse en tela de juicio demostrando que la medida carece de justificación científica. Bajo las reglas de la OMC, si una medida sanitaria tiene bases científicas, hay muy poco que los demás países puedan hacer para oponerse a ella (Atik, 1996-1997; Majone, 2002). Es precisamente la combinación de rígidas reglas con salvaguardas flexibles lo que ha permitido que la liberalización del comercio internacional avance sin que hasta el momento exista una armonización de políticas internas. Este sutil compromiso posibilita la coexistencia entre dos principios aparentemente contradictorios, la autonomía de las políticas internas y la globalización del comercio (Roessler, 1996: 41).

Integración “somera vs. profunda”

Los argumentos hasta ahora presentados podrían juzgarse insuficientes para desafiar el escenario pesimista de Rodrik o para refutar la tesis de la “democracia disminuida”. Se puede objetar que la liberalización de los mercados de capital y bienes es una forma de integración “somera”—integración limitada a medidas para suprimir barreras y controles que impiden el intercambio en las fronteras nacionales. Sin embargo, conforme la integración económica progresiva, tales medidas resultan insuficientes. Asuntos de una integración “más profunda” aparecen en la agenda internacional. Estos asuntos conciernen a políticas e instituciones tras-la-frontera que anteriormente no habían sido sometidas a escrutinio internacional (Kahler, 1995: 2). En particular, los regímenes reguladores internos podrían ser sustituidos por reglas armonizadas internacionalmente que no

pueden ser hechas a la medida de las preferencias nacionales. Por tanto, se concluye, la verdadera amenaza a la autonomía de quienes formulan políticas y que rinden cuentas democráticamente viene de la inclinación por una integración más profunda de la armonización, o, para usar la terminología de Rodrik, de la *verdadera* integración económica internacional.

Un ejemplo de esta línea de pensamiento lo proporciona el punto de vista tradicional de la competencia internacional de impuestos. Según este punto de vista, debido a la mayor integración económica el capital se torna más volátil y los países empiezan a competir para atraerlo mediante recortes a sus tasas impositivas. El proceso puede llegar al punto que un país se vea obligado a proporcionar servicios públicos de menor nivel del que desearían sus ciudadanos. Dado este escenario, la armonización de los impuestos aparece como una propuesta razonable. Por lo menos, si el recorte en los impuestos lo efectúan todos los países, ninguna nación logra una ventaja comparativa. De esta forma, la armonización internacional de los impuestos se parecería a un cártel para fijar precios entre empresas —una muy atractiva estrategia para todas las partes en la negociación. De hecho, uno observa muy poca armonización en los impuestos, aun en países cuyas economías están pasando por un proceso de integración profunda.

Con mucho, el ejemplo contemporáneo más importante de integración profunda de economías nacionales originalmente separadas, es la Comunidad Europea/Unión Europea (CE/UE). Por lo tanto el proceso de integración europea proporciona la prueba más rigurosa para la hipótesis de que la integración económica internacional reduce significativamente la capacidad de quienes formulan políticas democráticamente electas para proporcionar los bienes públicos que el electorado demanda.

A menudo se ha predicho, sobre la base del punto de vista de la competencia en impuestos, que un fracaso en la armonización de las tasas impositivas en la UE resultará en la competencia destructiva entre los Estados miembro, lo que en última instancia socavaría los generosos sistemas de bienestar social en Europa pero, hasta el momento, no se observa tal “carrera al sótano”. Mientras que las barreras al comercio y a la movilidad del capital han ido cayendo casi continuamente desde finales de los cincuenta, los países de la UE no han

experimentado ningún grado de competencia en impuestos y la consecuente caída de las tasas. De hecho, las tasas impositivas han subido desde mediados de los sesenta tanto en los Estados miembro originales —los países del Benelux, Alemania, Francia e Italia— como en los países de la “periferia” europea —España, Portugal, Grecia e Irlanda. Además, la tasa impositiva siempre ha sido más alta en los países ricos que en los países más pobres, lo cual muestra que la creciente integración de Europa no hizo que los miembros más ricos de la Comunidad se sintieran constreñidos por la competencia impositiva de los países con salarios más bajos. Desde finales de los setenta se ha reducido la diferencia entre las tasas impositivas de estos dos grupos de países. Sin embargo, esta reducción se ha dado en dirección contraria a lo predicho por el punto de vista de la competencia impositiva, con las tasas promedio en los países de la periferia acercándose a las de los países más ricos. Más que una carrera al sótano, los Estados miembro de la UE parecen estar entregados a una carrera a la cima.

También parece haber pocos indicios de que se esté dando una carrera al sótano en el suministro de servicios públicos en la Unión Europea. En su lugar, como en el caso de los impuestos, la carrera ha sido en dirección opuesta, con los países del sur elevándose a los niveles de gasto del norte (Barnard, 2000). En resumen, aun en una UE “profundamente” integrada, “el Estado-nación es aún el principal sitio para el cambio de políticas, y queda amplio espacio para la elección política [...]; si los arreglos institucionales y la mezcla de políticas se modifican apropiadamente, el corazón de los principios del modelo social europeo puede conservarse y en muchos aspectos mejorarse, al traducir estos principios a los mundos reales del bienestar social europeo” (Ferrara, *et al.*, 2001:164).

Decir que las reglas del régimen de comercio mundial, la liberalización de los mercados de capital o aun la integración profunda no reducen significativamente la autonomía de quienes formulan las políticas nacionales no implica, sin embargo, que las políticas internas no tengan que adaptarse a condiciones económicas, políticas y tecnológicas continuamente cambiantes. En todas partes los Estados con bienestar social se enfrentan a serios problemas, pero las causas de las dificultades actuales en su mayoría están relacionadas a factores que poco tienen que hacer con la creciente integración de la

economía mundial: el impacto de los cambios demográficos, la oposición interna a las altas tasas impositivas, el fracaso de las tradicionales políticas sociales a responder a las nuevas necesidades y riesgos generados por el cambio socioeconómico y tecnológico, los cambios ideológicos y políticos. Y tampoco debemos olvidar las sacudidas internas: en Alemania, muchas de las reformas que en otros lugares se han justificado en términos de la globalización, se han introducido como consecuencia del proceso de reunificación posterior a la caída del muro de Berlín (Hay y Rosamond, 2002).

Integración profunda y armonización

La tesis de la “democracia disminuida” en ocasiones se combina con la demanda por mayor armonización internacional. En años recientes, la idea de que la armonización de las políticas e instituciones internas es un requisito necesario para el libre y “justo” comercio ha asumido una posición central en el debate sobre la globalización. Paradójicamente, muchas de las mismas personas que se oponen a la integración económica internacional por las limitaciones que supuestamente impone a las preferencias de políticas nacionales, demandan la reducción o aun la eliminación de la variedad interna en las políticas sociales, sobre el medio ambiente y el trabajo. Jagdish Bhagwati (1996) ha examinado críticamente los argumentos filosóficos, económicos y políticos que se han esgrimido para justificar tales demandas. Su conclusión es que la mayoría de tales argumentos son técnicamente inviables y que algunos hasta conducen a conclusiones moralmente objetables.

Así, los argumentos filosóficos para reducir la diversidad y por lo tanto para limitar la autonomía de quienes formulan las políticas nacionales, a menudo son el resultado de un sentido de responsabilidad que los ciudadanos de los países ricos sienten hacia los ciudadanos de los países más pobres. Este sentido de obligación moral aparentemente le da legitimidad a la demanda de que los países ricos debieran usar su poder político y económico para persuadir y, si fuera necesario, presionar a los países más débiles para que adopten estándares sociales y de medio ambiente más altos. Sin embargo, poner en práctica los estándares más altos es costoso. A menos que los

países ricos estén preparados para ayudar a los países pobres a sufragar tales costos, las demandas por una armonización internacional de los estándares sociales y del medio ambiente tiende a distorsionar las prioridades nacionales de los países en vías de desarrollo, e inclusive de ser capturados por los intereses económicos de los países ricos. Esto explica por qué las “demandas sobre el medio ambiente demasiado severas para países de escasos recursos, respaldadas por una amenaza punitiva de sanciones comerciales, pueden ser hechas no sólo por los grupos ambientalistas, sino que también las hacen los cabilderos protecciónistas que ven en las posibles sanciones comerciales un beneficio para ellos mismos” (Bhagwati, 1996:13).

Probablemente los primeros debates sobre armonización de políticas surgió en los años cincuenta en conexión con la creación de la Comunidad Económica Europea. Un indicio de esos debates se encuentra en el Tratado de Roma, por ejemplo en el artículo 119 (ahora artículo 141 CE) que afirma que hombres y mujeres deben recibir igual paga por igual trabajo. El artículo se introdujo a instancias de Francia, quien temía la competencia de otros miembros de la Comunidad en sectores como el textil, que emplea una alta proporción de trabajadoras. El problema surgió porque Francia había introducido, previo al establecimiento de la Comunidad, una legislación que proveía igual paga para hombres y mujeres, mientras que otros países europeos no lo habían hecho. El resultado era que la paga relativa de las mujeres era más alta en Francia que en los otros países. Por lo tanto, se temía que la liberalización del comercio dentro del mercado común lastimaría la industria francesa (Sapir, 1996: 552).

En general, sin embargo, el Tratado de Roma rechazó la idea de que la armonización de las políticas sociales debía preceder el establecimiento del mercado común. A cambio, el tratado asumió que tal armonización se daría como consecuencia del nivel de vida más alto hecho posible por la liberalización del comercio y la integración de las economías nacionales. Por tanto, las diferencias en las políticas sociales no requieren revisión si reflejan las condiciones económicas generales. Las diferencias que produzcan distorsiones específicas deben ser eliminadas, pero la armonización de las políticas nacionales es sólo uno de los métodos que se pueden aplicar (Sapir,

1996:551). El tratado también rechaza la idea de que la integración económica requiere armonización impositiva. La cordura de este enfoque se demuestra por el hecho, arriba señalado, de que no exista una carrera hacia el sótano en materia impositiva en la UE, a pesar de la creciente integración.

Aun así, puede ser que se necesite la armonización en la medida en que las leyes y reglamentos nacionales creen barreras no arancelarias al comercio, y por lo tanto “afecten directamente el establecimiento o funcionamiento del mercado común” (artículo 94, Tratado CE). Sin embargo, la naturaleza de la armonización reguladora ha cambiado radicalmente a través de los años.

La evolución de la armonización reguladora en la UE

Desde el principio de los años sesenta, hasta más o menos 1973 —la fecha del primer crecimiento de la CE para incluir al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca—, el enfoque de la Comisión Europea hacia la armonización se caracterizaba por una marcada preferencia por medidas detalladas diseñadas para reglamentar exhaustivamente los problemas en cuestión, excluyendo los reglamentos nacionales existentes previamente —enfoque conocido como armonización total. Bajo la armonización total, una vez que se han instaurado los reglamentos de la CE, se excluye la capacidad de un Estado miembro para aplicar reglamentos más estrictos invocando los valores a los que se refiere el artículo 36 del Tratado de Roma (ahora artículo 30 CE) —la protección de la vida y la salud de personas, animales y plantas, y la preservación de los tesoros culturales nacionales.

Durante mucho tiempo la Corte de Justicia apoyó la armonización total como un cimiento en la construcción del mercado común. Desde el punto de vista de la construcción del mercado, la armonización total tenía la ventaja de la simplicidad. Una vez que la Comunidad ha actuado, los reglamentos nacionales ya no se aplican: el mercado común opera bajo un reglamento común. Esto corresponde al derecho de desplazamiento federal; la Comunidad goza de competencia exclusiva sobre el área de política pertinente (Weatherill, 1995).

Para compensar la pérdida de soberanía reguladora de los Estados miembro, el artículo 100 del Tratado de Roma (ahora artículo 94 CE)

prescribía que las directivas armonizadoras propuestas por la Comisión tenían que ser aprobadas unánimemente por el Consejo antes de que pudieran convertirse en ley europea. Este requisito de unanimidad forzó a la Comisión y al Consejo a someterse a largas, y a veces inútiles, negociaciones. Es fácil imaginar la dificultad de armonizar totalmente las leyes y reglamentos de seis, nueve, doce y finalmente quince países que difieren ampliamente en sus tradiciones políticas, de derecho y administrativas. Aun el proceso de adaptar reglamentos europeos existentes al progreso tecnológico era tan lento que se produjo un retraso regulador sistemático.

Es posible que la falta de precedentes históricos haya conducido a desestimar seriamente la dificultad para la armonización total. Sin embargo, la principal razón para preferir este enfoque para integrar el mercado fue política. Durante los primeros días de la Comunidad, se tendía a perseguir la armonización no sólo para resolver problemas concretos de regulación, sino también para echar adelante el proceso general de la integración europea. Finalmente, sin embargo, este uso político de la armonización total se enfrentó a creciente oposición de algunos de los Estados miembro, en particular después de la primera ampliación.

Para mediados de los años setenta los límites del enfoque se habían hecho claros. Como la Comisión llegaría a admitir algunos años después, “la experiencia nos ha enseñado que la alternativa a confiar en una estrategia basada totalmente en la armonización sería sobre-reguladora, tomaría demasiado tiempo en implementarse y sofocaría la innovación” (Commission of the European Communities, 1985:17). Al mismo tiempo, una mayor oposición a lo que algunos Estados miembro consideraron centralización excesiva convenció a la Comisión de que los poderes otorgados por el artículo 100 debían usarse para interferir lo mínimo posible con la autonomía reguladora de los gobiernos nacionales. El énfasis cambió de total a “opcional” y a “mínima” armonización —y a reconocimiento mutuo.

La armonización opcional busca garantizar el derecho al libre movimiento de bienes a la vez que se permite a los Estados miembro conservar formas tradicionales de reglamentación. Así, una especialidad comestible, tal como un queso hecho de leche no pasteurizada, que no cumple con los estándares europeos, puede producirse para el mercado interno.

Una forma en particular de la armonización abierta la proporciona el cuarto párrafo del artículo 100a (ahora artículo 95 CE), agregado al Tratado de Roma por medio del Acta Única Europea. Este artículo introdujo la votación por mayoría calificada para legislar sobre mercados internos, pero los Estados miembro no estaban preparados para renunciar a su derecho a voto, bajo el artículo 100, sin debilitar un poco la armonización total. Por lo tanto, el artículo 100a (4) estipula que:

Si, posterior a que el Consejo adopte una medida de armonización actuando por mayoría calificada, un Estado miembro considera necesario aplicar disposiciones nacionales sobre la base de exigencias mayores a que se refiere el artículo 36, o en relación a la protección del medio ambiente en el medio ambiente de trabajo, notificará a la Comisión de dichas disposiciones.

Las disposiciones nacionales cobran validez una vez que la Comisión ha verificado que no son un medio de discriminación arbitraria o una restricción al comercio disfrazada. Así, la armonización de la Comunidad no necesariamente excluye la posibilidad de acción reguladora por los Estados miembro, donde se muestra que se justifica. Al momento de la entrada en vigor del Acta Única Europea se expresó temor de que esta disposición representara un peligroso paso atrás del modelo de un orden jurídico europeo uniforme. Estas predicciones no se han confirmado en la práctica, lo que sugiere que los Estados miembro entienden el daño que podría causarse al recurrir a esta cláusula de escape (Weatherill, 1995:150-151).

El artículo 100a (4) especifica las bases permisibles para fijar reglas nacionales que difieran del estándar de la Comunidad, e introduce un sistema de controles que involucran a la Comisión así como a otros Estados miembro. Ninguna restricción se aplica al método de la mínima armonización. Bajo este método los gobiernos nacionales deben asegurar el nivel de regulación fijado en una directiva, pero se les permite fijar estándares más altos, a condición, por supuesto, de que las reglas nacionales más estrictas no violen la ley de la Comunidad. Al igual que la armonización óptima, la armonización mínima liberaliza el comercio sin suprimir la diversidad reguladora justificable. En las áreas donde la armonización mínima es la regla

—medio ambiente, protección al consumidor, salubridad y seguridad ocupacional— el Estado miembro retiene su competencia, y por tanto puede adaptar las medidas de la Comunidad a las preferencias nacionales. Además, muchas de las directivas de la CE contienen opciones y exenciones que permiten a los gobiernos ejercer discreción en la implementación de las medidas de la Comunidad con las que no se sienten a gusto.

La introducción del principio de reconocimiento mutuo a finales de los años setenta constituyó otro importante paso hacia un sistema regulador más flexible. De acuerdo a este principio, según lo afirmó la Corte de Justicia en la famosa decisión *Cassis de Dijon*, un Estado miembro no puede evitar la venta dentro de sus fronteras de un producto legalmente fabricado y vendido en otro Estado miembro. La Comisión posteriormente generalizó esta filosofía para incluir no sólo bienes de comercio, sino también servicios, como es el caso del reconocimiento mutuo de grados y diplomados profesionales. El reconocimiento mutuo proporciona un andamiaje de reglas generales dentro del cual pueden competir los distintos enfoques reguladores. El resultado final es *ex post*, o armonización de abajo hacia arriba lograda por el mercado —como procesos en lugar de por la imposición de reguladores centrales como es el caso de la *ex ante*, o de arriba hacia abajo, armonización (total).

La tendencia hacia formas de gobernanza descentralizada se ha vuelto inconfundible en años recientes. Desde el Tratado de Maastricht (Tratado sobre la Unión Europea, TUE), el continuo acrecentamiento de poderes a la Comunidad ya no se encuentra en la agenda política. El artículo 3b del TUE (ahora artículo 5 del Tratado de la CE), que promulga los principios de la atribución de poderes, subsidiariedad y proporcionalidad, de hecho elimina de los tribunales la idea de una Comunidad que continuamente mueve los límites de su propia competencia (Dashwood, 1996:113). En particular, el TUE define las nuevas competencias de forma tal que limita el ejercicio de los poderes de la Comunidad. Por ejemplo, el artículo 126 agrega una nueva base legal para tomar acción en el campo de la educación, pero las medidas que puede tomar la CE en este campo se limitan a “medidas incentivas” (v.g., programas como Erasmus, el proyecto para la movilidad de los estudiantes universitarios dentro de la UE) y a recomendaciones. Se excluye cualquier armonización de le-

yes y reglamentos nacionales. En forma similar, el artículo 129 crea poderes específicos para la Comunidad en el campo de la salud pública, pero la competencia se circunscribe altamente como subsidiaria a la de los Estados miembro. De nueva cuenta se excluye la armonización, aun a pesar de que el artículo afirma que los requisitos de protección a la salud forman parte constituyente de otras políticas de la CE. Las otras disposiciones del TUE, que definen nuevas competencias en áreas tales como cultura, protección al consumidor y política industrial, están redactadas en forma similar. En resumen, en lugar de confiar en competencias implícitas, cuyos límites parecían fuera de control, el TUE optó por una concesión explícita que delimita los modos de acción y el alcance de tales políticas (Weiler, 1999). Con muy pocas excepciones, se ha seguido el mismo enfoque por los constructores de los Tratados de Amsterdam y Niza.

Al principio de esta sección se señaló que durante mucho tiempo la Corte Europea de Justicia apoyó la armonización total como un principio básico de integración del mercado. Este método de armonización, se recordará, desplaza a los Estados miembro para actuar en las áreas a las que aplica. Recientemente, sin embargo, la CJEU ha reducido hasta qué punto necesitan desplazarse los poderes nacionales, aun en el área central de la regulación de comercio intra Comunidad. Por tanto, en los casos unificados de *Keck y Mithouard* (1993, ECR I-6097) la Corte pronunció que, “contrario a lo que previamente se había decidido”, la aplicación de provisiones que restrinjan o prohíban ciertos métodos de mercadeo a productos de otros Estados miembro no viola el artículo 30 del Tratado de Roma —que prohíbe, *inter alia*, barreras reguladoras al comercio entre los Estados miembro— a condición de que las medidas se apliquen en la misma forma a todos los comerciantes que operen dentro del territorio nacional y afecten de la misma manera el mercadeo de todos los productos. Desde *Keck y Mithouard*, la Corte ha exentado un número de regulaciones nacionales del alcance del artículo 30 (ahora artículo 28 CE), medidas tales como la prohibición de comerciar en domingo, provisiones relacionadas con horario de cierre obligatorio y legislación limitando la venta de productos de tabaco a comerciantes autorizados (Friedbacher, 1996).

El cambio de armonización total a opcional y a mínima, y a reconocimiento mutuo; la restricción de la armonización total a objetivos

reguladores básicos; el hecho de que la armonización haya sido explícitamente excluida de la mayoría de las nuevas competencias de la UE; no menos, la jurisprudencia de la CJE arriba referida: son todos indicadores de que en un número de áreas de políticas la Unión se ha retirado del clásico modelo de desplazamiento. La razón fundamental para este retiro la ha explicado Stephen Weatherill:

La armonización total le confiere a la Comunidad competencia exclusiva para la cual simplemente está mal equipada para desempeñar [...]. A la Comunidad le hacen falta los conocimientos expertos y la madurez institucional para excluir la participación de las autoridades nacionales (Weatherill, 1995:154).

El déficit democrático de Europa

A estas alturas, puede resultar conveniente hacer un resumen del argumento presentado en las páginas anteriores. Al principio consideramos la tesis de la democracia disminuida, según la cual en una economía mundial que se va integrando, los encargados de dictar las políticas se ven cada vez más constreñidos en su capacidad para producir los bienes públicos que los ciudadanos demandan. Hay, sin embargo, poca evidencia empírica de que políticas en países democráticos se hayan visto significativamente restringidas por los varios procesos que, juntos, constituyen lo que generalmente se conoce como globalización. Por lo tanto, contrario a lo que a menudo se afirma, las reglas del régimen GATT/OMC dejan a los países miembro total autonomía para perseguir políticas internas dentro de su jurisdicción. Las reglas entran en juego sólo cuando las medidas internas tienen propósitos o efectos proteccionistas, o cuando buscan interferir con la autonomía de políticas de otros países. Inclusive, a quienes dictan políticas nacionales se les permite otorgar subsidios o elevar aranceles de importación para proteger a la industria interna que sufre la elevación de costos por cumplir estándares del medio ambiente o sociales más altos —siempre y cuando compensen a sus socios comerciales por los derechos de los tratados de comercio que se abroguen o limiten.

En la Unión Europea, señalamos posteriormente, los mercados de bienes, servicios y factores de la producción se encuentran profundamente integrados, mientras que la mayoría de los Estados miembro han adoptado una moneda común. Por lo tanto, aquí tenemos la mejor prueba posible de la hipótesis de que bajo profunda integración el dominio de la política nacional debe restringirse significativamente. De hecho, los Estados miembros de la UE conservan para su gente, la verdadera arena para la política democrática. Como vimos, los intentos iniciales para crear un mercado común por el equivalente de un desplazamiento federal, han fallado en su mayor parte: la Comunidad simplemente no tiene el material y los recursos normativos para excluir la participación de las autoridades nacionales en el proceso europeo de dictar políticas. De ahí la predicción de que “entre más competencias adquiere la Comunidad, menos exclusiva será su jurisdicción” (Norbert Reich, citado en Weatherill, 1995:156).

Concluimos que el proceso de integración europea aparentemente refuta el trilema de Rodrik: aun sin el federalismo global o regional, sí es posible, después de todo, integrar las economías nacionales sin eliminar el Estado-nación, y conservando (y, como veremos, hasta mejorando) la calidad de los procesos democráticos en el nivel nacional. Este logro extraordinario se hace posible por un sutil equilibrio de diversos factores: elementos nacionales, intergubernamentales y supranacionales en la construcción e implementación de políticas; prohibiciones (integración negativa) para quitar las restricciones de los Estados miembro a la actividad económica entre fronteras e integración positiva (armonización) para asegurar estándares mínimos de salud, seguridad y calidad del medio ambiente en toda la Unión; competencias exclusivas y compartidas, y participación conjunta en acuerdos internacionales por la Comunidad y por sus Estados miembro. Este equilibrio de diversos factores refleja un equilibrio de intereses más profundo que es función de la constitución de Europa proteger.

En otras palabras, en la CE/UE el problema no es una disminución de la democracia en el nivel nacional. Lo que habría que discutir, en lugar de eso, es un “déficit democrático” en el nivel supranacional, o sea, el incompleto desarrollo o ausencia de instituciones y procesos democráticos que los ciudadanos de la Unión dan por sentado en sus propios países. Al mismo tiempo, sin embargo, este déficit de

democracia supranacional parece ser necesario, no sólo para la integración económica, sino también para proteger los derechos de los ciudadanos aun en contra de sus propios gobiernos y así mejorar la calidad de la democracia en los Estados miembro. La explicación de esta aparente paradoja es el principal objetivo de la segunda parte de este trabajo.

Un tema recurrente en el debate sobre el “déficit democrático” de la CE/UE es que los poderes del Parlamento Europeo aún se quedan cortos de los poderes de un parlamento ordinario, mientras que la Comisión —un cuerpo burocrático— continua gozando de un monopolio casi total de iniciativa legislativa. Éste es esencialmente un argumento por analogía, pues tiende a igualar las instituciones europeas con las familiares instituciones nacionales —un parlamento con un poder de iniciativa legislativa independiente, un ejecutivo responsable ante el parlamento, elecciones populares para decidir quién ha de gobernar— o al menos a asumir que las instituciones de la UE convergerán hacia ese modelo (Majone, 1998). La objeción más obvia a la analogía con el modelo de democracia parlamentaria —en cualquiera de sus variantes nacionales— es que la arquitectura institucional de la CE/UE ha sido diseñada por tratados debidamente ratificados por los parlamentos nacionales. Una de las peculiaridades características de esta arquitectura es la imposibilidad de delinear funciones a instituciones específicas. Así, la Comunidad no tiene una legislatura, sino un proceso legislativo en el cual distintas instituciones —Consejo, PE y Comisión— tienen distintas partes que jugar. En forma similar, no hay un ejecutivo identificable puesto que los poderes ejecutivos los ejerce, para ciertos propósitos, el Consejo actuando sobre una propuesta de la Comisión; para otros propósitos (v.g. asuntos de competencia), la Comisión; y en su gran mayoría, las administraciones nacionales al implementar políticas europeas en el terreno.

Estos arreglos institucionales son ciertamente inusuales según los estándares de la clásica doctrina de la separación de poderes, pero sirven a funciones esenciales. Así, si los tratados hacen los poderes legislativos del Consejo y del PE dependientes de una propuesta de la Comisión, es para ligar al Consejo y al PE en forma más cercana a la ley europea, y para mejorar la credibilidad de los compromisos nacionales al proceso de integración. Por ejemplo, si el Consejo tam-

bien tuviera el derecho de iniciar legislación, podría utilizar este poder para retrasar el reloj de la integración europea, tal vez por conveniencias políticas de corto plazo. Más generalizado, la arquitectura institucional del CE no corresponde a ningún modelo de gobernanza democrática. En lugar de ello, corresponde al modelo mucho más antiguo de “gobierno mixto”, en el que la democracia juega un papel, pero no representa la última base de legitimidad.

Otra importante diferencia entre los niveles europeos y nacionales de gobernanza es el hecho que la Comunidad sea un sistema de competencias limitadas. Desde el Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992) el continuo acrecentamiento de poderes a la Comunidad ha dejado de aparecer en la agenda política. La nueva delimitación precisa de los poderes de la Comunidad fue uno de los principales logros del TUE. El artículo 3b del Tratado de Roma (ahora artículo 5 CE), que establece los principios de la atribución de poderes, de subsidiariedad y de proporcionalidad como principios de organización del orden constitucional de la Unión, marca un cambio en la profunda estructura de la Comunidad. En las palabras de un distinguido académico del derecho, el artículo de hecho elimina de los tribunales la idea de una Comunidad que continuamente mueve los límites de su propia competencia (Dashwood, 1996:113).

Además de las limitaciones constitucionales, se deben considerar las limitaciones materiales. La UE no tiene poderes impositivos y de gasto similares a los que tienen los gobiernos nacionales; y con un presupuesto de menos del 1.3% del PIB de la Unión que, además, siempre tiene que estar equilibrado, sólo puede considerar un rango limitado de políticas (Majone, 1996b). Estas limitaciones sobre los poderes de la CE/UE también son importantes desde un punto de vista normativo, porque las cuestiones de legitimidad son básicamente cuestiones sobre el uso del poder. Por lo tanto, los estándares de legitimidad y rendición de cuentas desarrollados históricamente para controlar a un Estado al que todo le compete, con poderes virtualmente ilimitados para fijar impuestos y gastar, no pueden ser aplicados, sin modificaciones sustanciales, a un sistema de competencias y recursos limitados como el de la CE/UE. Como se sugirió anteriormente, este sistema se entiende mejor como la versión contemporánea de una forma premoderna de gobernanza conocida como “gobierno mixto”.

No unidad sino comunidad: la CE como una *polity* mixta¹

La idea de que la mejor constitución posible es un gobierno mezcla de democracia, aristocracia y monarquía —los muchos, los pocos y el único— se remonta a Aristóteles y a Polibio. La teoría y práctica de gobierno mixto continúa siendo importante en la Europa medieval y preabsolutista. En el siglo XVIII, por medio de su expresión en la constitución inglesa, adquirió una vitalidad y prominencia que no tenía desde la Antigüedad. El resultado de la “Gloriosa Revolución” inglesa de 1688-1689 fue el firme establecimiento del rey, los lores, los comunes y las cortes de la Ley Común, cada “Estado” en posesión de derechos propios pero dependiendo de otros en algunos aspectos; cada uno con un papel indispensable que jugar en el gobierno del reino. Al tiempo que aseveraban su independencia de la Gran Bretaña, la mayoría de los colonos se lanzó en 1776 a construir nuevos Estados dentro de los lineamientos de tal modelo de gobierno mixto (Wood, 1988).

No parece probable que los constructores de los tratados para establecer las comunidades europeas se inspiraran en teorías medievales de gobierno o en el discurso de la Inglaterra del siglo XVII y de los Estados Unidos del siglo XVIII, pero sí hicieron una elección consciente entre dos conceptos concretos: el de la separación de las ramas funcionales del gobierno, y el de mezclar los “Estados” de la *polity* en la legislatura —donde los tres Estados no son, desde luego, la corona, los lores y los comunes, sino los gobiernos nacionales (representados en el Consejo), las instituciones supranacionales (Comisión y Corte de Justicia), y los “pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” (artículo 137 del Tratado de Roma), representados —al menos virtualmente— primero en la Asamblea Común y después en el Parlamento Europeo.

Jean Paul Jacqué ha enfatizado el hecho de que el principio organizador de la Comunidad no es la separación de poderes sino la representación de intereses. Cada institución de la Comunidad es

¹ El término *polity*, que significa forma específica de gobierno o manera de organizarse políticamente, no tiene equivalente en nuestro idioma. Se conserva el uso del término en inglés pues el contexto mismo deja en claro su significado.

portadora de un interés en particular que busca proteger y promover. La naturaleza del interés predominante determina la estructura de la toma de decisiones. Así, cuando los constructores del Tratado de Roma consideraron que los intereses nacionales debían dominar en un área particularmente relevante para la soberanía nacional, como la armonización fiscal, requirieron el voto unánime en el Consejo. Por otro lado, cuando parecía que había que reconciliar los intereses nacionales con el interés común, se decidió que el Consejo debía legislar por una mayoría calificada, realzando así lo significativo de la propuesta de la Comisión. Nuevamente, cuando se pensó que el interés común, en lugar del nacional, debiera prevalecer, se le otorgó a la Comisión poder autónomo de decisión. En resumen, cada materia tiene su propio procedimiento de toma de decisiones de acuerdo a la naturaleza del interés que recibe la protección especial (Jacqué, 1991:289-291).

En una *polity* mixta el equilibrio entre intereses y entre las instituciones que representan dichos intereses tiene importancia constitucional. El principio de equilibrio institucional desde luego no implica una igual distribución de poderes entre las varias instituciones. De hecho, el dualismo entre el gobernante territorial y los Estados era un principio estructural del sistema de gobernanza preabsolutista —como lo es el dualismo entre el Consejo, por un lado, y la Comisión y el PE, por el otro. Esta noción de dualismo, introducida por vez primera en el siglo XIX por el gran jurista alemán Otto von Gierke, sugiere que el gobernante territorial y los Estados conformen conjuntamente la *polity*, pero como centros políticos separados (aunque no iguales). Deben cooperar mientras permanecen distintos, cada uno ejerciendo sus propios poderes y disfrriendo en esto de los “órganos” del Estado moderno (Poggi, 1978:48). Más bien, el principio de equilibrio institucional se refiere a conservar la posición relativa de cada interés en el campo de políticas relevantes. De hecho, el orden general de la *polity* mixta es resultado de la armoniosa *disparitas* entre sus elementos constituyentes (Mannori y Sordi, 2001:23). En el contexto de la Comunidad, es tarea de la Corte de Justicia asegurar que se respete un equilibrio de poderes que refleje los acuerdos básicos alcanzados en el nivel constitucional.

Además de la preferencia compartida por el principio de equilibrio institucional sobre la separación de poderes, otras características

cas comunes reflejan la profunda afinidad entre el modelo de gobernanza de la Comunidad y el modelo de gobierno mixto. Así, la idea clásica de la soberanía indivisible es incompatible con ambos modelos. En ambos, la soberanía —cuya esencia es la hechura de leyes— es compartida entre los constituyentes de la *polity*. Para los ingleses del siglo XVII, por ejemplo, la soberanía del derecho sólo podía recaer en el Parlamento, donde los tres Estados del reino estaban “maravillosamente combinados”. De forma análoga, los trocitos de soberanía nacional que los Estados miembro decidieron transferir al nivel europeo, se ejercen en común por las instituciones de la Comunidad.

También el limitado papel asignado a los principios y prácticas democráticas en la vida de la Comunidad se vuelve comprensible a la luz del modelo de gobierno mixto. En aspectos cruciales este modelo —aterrizado en Aristóteles, el crítico más notable de la democracia griega e inspirado no por Atenas, sino por Esparta y, más aún, por la Roma republicana y la República de Venecia— no es una variante de, sino una alternativa a la democracia mayoritaria (Dahl, 1989:24-25).

El modelo de la *polity* mixta, como se reformuló y reinterpretó en la Inglaterra del siglo XVII, se proponía despolitizar la gobernanza frenando las facciones y los conflictos políticos. Al término de la guerra civil la sociedad inglesa se encontraba pacificada, no por los mecanismos de la política electoral, sino por la ley común. La constitución mixta era el pilar en el que descansaba la *polity* pacificada. De manera similar, la “integración por medio de la ley” sirvió para pacificar Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Recuérdese la percepción clave de las teorías funcionalistas: lo más probable es que la integración ocurra dentro de un dominio protegido de los encronazos de los intereses políticos. Esta posición no mayoritaria se inspiró por una apreciación realista del hecho de que en las etapas tempranas de la integración, los conflictos políticos tienden a centrarse en intereses nacionales divergentes en lugar de en los asuntos de ideología o de política de partido con los que estamos familiarizados en el nivel nacional. En consecuencia, durante varias décadas la ley y la economía —el discurso de la integración del derecho y del mercado— proporcionaron un colchón suficiente para lograr resultados en el nivel europeo que no pudieron obtenerse directa-

mente en el reino de lo político. Por otra parte, el principal tema del proceso político interno dentro de la CE era, y a la fecha en su mayoría sigue siendo, la competencia entre instituciones autónomas sobre la extensión y la seguridad de sus respectivas prerrogativas jurisdiccionales. Esta clase de política interinstitucional es típica de todas las *polities* mixtas.

Otra característica típica de la filosofía de gobierno mixto que se encuentra en el modelo de gobernación de la CE, es la obligación recíproca de cooperación leal entre las instituciones de la Comunidad y las autoridades nacionales, y entre las autoridades nacionales mismas —una obligación impuesta por el artículo 10 del Tratado de la CE, según lo ha interpretado la Corte de Justicia. Como ya se ha señalado, la filosofía de la constitución mixta ve al gobierno como una empresa cooperativa, una *concordantia*; la gobernación queda asegurada por acuerdo mutuo y no por un gobernador soberano. Una lectura del artículo 10 a través de la lente conceptual de la constitución mixta me parece más cercana al espíritu del método de comunidad que la interpretación habitual del artículo como la expresión de una “*comity federal*”. De todos modos, la constitución mixta personifica la idea, no de unidad sino de comunidad. Por lo tanto, no es que se quiera eliminar el Estado-nación sino, “crear un régimen que busca domar el interés nacional con una nueva disciplina” (Weiler, 1999:251).

Aun puede elevarse una objeción general en contra del modelo de la Comunidad como una *polity* mixta. Para el siglo XIX la teoría de gobierno mixto había perdido su importancia para el pensamiento político occidental porque el Estado y el gobierno se habían separado de lo que se percibía como una estructura social cada vez más compleja (Wood, 1998:199). Podría argumentarse que esta teoría no puede ser pertinente a la Europa contemporánea. Nótese, sin embargo, que sociedad europea, distinguida de cada una de las diferentes sociedades nacionales de los miembros de la Unión, es todavía una estructura bastante sencilla. La ausencia de medios europeos, de partidos políticos europeos efectivos, de un genuino proceso europeo de formación de opinión pública, son sólo algunas indicaciones de que la sociedad europea aún se encuentra en las primeras etapas de su desarrollo. Es posible, incluso probable, que finalmente emerja una sociedad europea social y políticamente compleja, pero

para entonces los europeos adoptarán un modelo de gobernación más al día que el gobierno mixto. Esto, sin embargo, no sucederá en el futuro inmediato. Mientras tanto, las fallas de gobernación deben corregirse dentro de los parámetros fijados por el modelo actual y no por adelantamientos contraproducentes.

El trilema político nuevamente

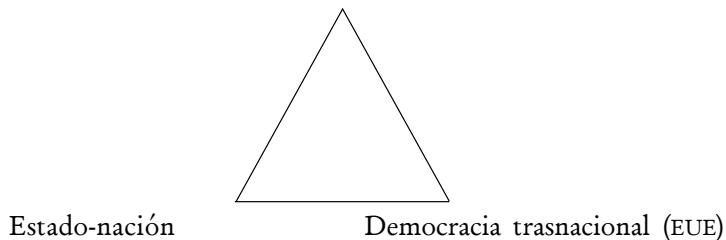
En tanto que una gran mayoría de los habitantes de la UE están a favor de una profunda integración económica por sus obvias ventajas en términos de variedad de productos para escoger y el libre movimiento de personas y mercancías, no hay evidencia de que una mayoría, o cuando menos una importante minoría, esté a favor de establecer un super Estado europeo. Pero asumamos, para dar vida al argumento, que los líderes nacionales en un momento de autonegociación y euroentusiasmo decidieran crear los Estados Unidos de Europa (EUE), y que los parlamentos nacionales ratificaran la nueva constitución federal. Naturalmente, esta constitución efectuaría una importante transferencia de poderes al nivel europeo. Además de los poderes monetarios y de regulación que la UE ya tiene, los EUE tendrían, como mínimo, el poder independiente para fijar impuestos y gastos y exclusiva competencia en asuntos exteriores y de seguridad.

Tal transferencia de poderes implicaría una severa pérdida de soberanía de los Estados miembro, pero la soberanía no está a discusión en lo que aquí nos concierne. Más bien, lo que queremos es investigar las implicaciones de la hipótesis federalista para la viabilidad de la democracia participativa a nivel transnacional (ver figura 2).

Según el argumento de Rodrik ya mencionado, una federación europea debiera permitir que floreciera la “política de masas”. La política simplemente se relocalizaría allí, tal como en los Estados Unidos “las más feroces batallas políticas... no se llevan a cabo al nivel estatal, sino al nivel federal” (Rodrik, 2000:183). Pero esto difícilmente es una manera útil de pensar sobre el asunto de la democracia transnacional en Europa pues, como escribe James Buchanan: “Es una burla usar ‘federalismo’ o ‘unión federal’ en una referencia descriptiva de los Estados Unidos... que, por supuesto, simplemente

Figura 2
El verdadero trilema

Economías nacionales integradas



es un Estado-nación muy grande” Buchanan, 1990:6). Mientras que el gobierno de los Estados Unidos puede, directa o indirectamente, regular o controlar la mayor parte de las actividades de los estados o gobiernos locales, es sumamente improbable que algo así sucediera en Europa.

Cualquier unión federal en Europa tendría que respetar la diversidad histórica, cultural e institucional que es el sello distintivo del viejo continente. En especial, tendría que respetar lo que un distinguido historiador ha llamado la peculiaridad más fundamental de la sociedad europea —la primacía absoluta del Estado territorial sobre todos los demás principios de cohesión social que pudieran estar en competencia (McNeill, 1974). Pudiera ser útil señalar que la idea de la primacía del Estado territorial tiene el mismo origen que la idea de democracia, nada menos que la polis griega. Clístenes (aprox. 570 a 508 a.C.) es considerado el fundador de la democracia ateniense. Su más importante innovación fue basar los derechos y obligaciones políticas individuales en la ciudadanía de una localidad y no en la membresía en un clan. De esta manera, Clístenes logró que el principio territorial triunfara sobre el principio de familia o sobre cualquier otro posible principio de organización social. Esto explica, cuando menos en parte, porqué, aun hoy en día, es tan difícil pensar en la democracia fuera del contexto del Estado-nación y porqué, por lo tanto, la idea de democracia transnacional nos parece tan problemática.

La teoría democrática supone un *demos* asentado territorialmente, pero no existe el *demos* europeo, y mucho menos la nación europea.

La única realidad son “los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”, como reconoce el artículo 137 del Tratado de Roma. La ausencia de un *demos* europeo implica, entre otras cosas, que un criterio básico para el proceso democrático no se podría satisfacer al nivel europeo. Éste es el criterio de control final de la agenda que Robert Dahl (1989: 113) formula de la siguiente manera: “El *demos* debe tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo se colocan en la agenda los asuntos que se decidirán por medio del proceso democrático.” Si el criterio no se puede satisfacer a nivel europeo, como mostramos más abajo, entonces se concluye que la tesis de la “democracia disminuida” —el argumento sobre la decreciente habilidad de las personas encargadas de dictar políticas para proporcionar los bienes públicos que demandan los ciudadanos— tiene mayores probabilidades de ser cierta en el caso de un Estado federal europeo que al nivel nacional.

Es importante entender claramente por qué el criterio del control de la agenda final no se puede satisfacer en una federación de Estados dividida profundamente a lo largo de líneas culturales, sociales, institucionales y políticas. Obsérvese primero, que como el proceso democrático mismo, el principio de mayoría presupone la existencia de una *polity* más o menos homogénea. Sólo en una *polity* así se consideran legítimas las decisiones mayoritarias y por lo tanto aceptadas por la minoría perdedora. De hecho, investigaciones empíricas han demostrado concluyentemente que en *polities* divididas virtualmente en subsociedades separadas, con sus propios partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación, el principio de mayoría a menudo se rechaza en favor de instituciones no mayoritarias (Lijphart, 1984; Lijphart *et al.*, 1993). Estas investigaciones son claramente importantes para la Unión Europea —y *a fortiori* para lo que sería una federación europea. La UE está dividida por un número de profundas hendiduras, siendo la más obvia la distinción entre Estados miembro grandes y pequeños. Hendiduras lingüísticas, geográficas (norte-sur) e ideológicas (proteccionista *versus* comercio libre, y países dirigidos *versus* países de más libre competencia) también juegan papeles importantes en la política europea. En realidad, muchas de las características no mayoritarias del sistema de la CE/UE se entienden mejor como estrategias de administración de hendiduras. Con todo lo imperfectas que puedan ser en términos de teoría

democrática, estas estrategias han sido esenciales para el progreso de la integración europea, mientras que la estricta aplicación de los principios mayoritarios sólo hubiera producido estancamientos y posiblemente hasta desintegración (Majone, 1996b:287).

Ahora, las *polities* no homogéneas encuentran muy difícil, si no imposible, perseguir políticas redistributivas y de otro tipo que tengan claramente identificados a ganadores y perdedores. La redistribución del ingreso y la riqueza es un juego de suma cero, ya que la ganancia de un grupo en la sociedad es la pérdida de otro grupo. Las decisiones públicas que conciernen a la redistribución sólo pueden ser tomadas por el voto mayoritario, pues cualquier asunto sobre el cual hubiera conflicto inevitable sería derrotado bajo cualquier otra regla más incluyente. De lo que se desprende que en una federación transnacional toda política de este tipo tendría que excluirse de la agenda pública pues provocaría demasiadas divisiones. Ésta es la razón principal por la que las políticas sociales juegan un papel tan pequeño en la gobernanza de la UE. La principal política redistributiva, la Política Agrícola Común, que a lo largo de los años ha creado una especie de “Estado benefactor para campesinos”, será financieramente insostenible después del siguiente crecimiento de la UE. Por esta razón se está regresando nuevamente al nivel nacional (Rieger, 2000).

Ciertamente que los fondos asignados a la redistribución regional han crecido considerablemente en los últimos años. No queda claro, sin embargo, por qué la redistribución regional deba considerarse como un instrumento de política social y no como un pago adicional para inducir a los Estados miembro a aceptar la integración económica profunda. El problema con la primera interpretación es que hay una importante distinción entre reducir la desigualdad entre individuos (el principal objetivo de una política social) y reducir disparidades entre regiones. Puesto que la mayoría de las regiones contienen una mezcla de gente rica y gente pobre, una política encaminada a redistribuir recursos a una región pobre puede ser implementada de tal manera que favorezca principalmente a los individuos ricos de la región. Los problemas de señalar regiones para lograr una mejor distribución del ingreso personal son particularmente severos en los sistemas federales. Aun en Estados Unidos, donde el gobierno federal paga tres cuartas partes del costo de la asistencia social, los estados insisten en definir los estándares de necesidad y en fijar los nive-

les de beneficios. Consecuentemente, el nivel de asistencia social entre los estados americanos varía enormemente, más que las disparidades interestatales en salarios o el costo de vida (Peterson y Rom, 1990). En Europa, también, los países que resultan más beneficiados con la ayuda regional, sobresaliendo España entre ellos, se oponen fuertemente a las transferencias individualizadas de los fondos de la UE.

En resumen, los delicados juicios de valor que expresan las políticas públicas sobre el equilibrio apropiado entre eficiencia y equidad, sólo pueden hacerse legítimamente dentro de *polities* más o menos homogéneas. Es difícil ver cómo los niveles de redistribución de los ingresos generalmente aceptados pueden determinarse centralmente en una federación donde los niveles de desarrollo económico y las tradiciones políticas, administrativas y de derecho difieren sustancialmente, y donde, por lo tanto, los principios mayoritarios sólo pueden jugar un papel limitado. El incluir la redistribución del ingreso en la agenda pública de una federación transnacional no mejoraría su legitimidad democrática, sólo aumentaría el nivel de conflicto entre sus Estados constituyentes. En la situación aquí vislumbrada, hasta la legitimidad democrática del parlamento federal popularmente electo se cuestionaría. Esto es porque el parlamento —que supuestamente representa un *demos* transnacional que no existe— no podría responder a demandas nacionales y por lo tanto se le vería como una forma imperfecta de la representación democrática, si no es que como un instrumento de la centralización. Ya en 1862 Lord Acton analizó las limitaciones intrínsecas de la representación parlamentaria en Austria imperial, en términos muy similares. La conclusión del gran historiador liberal fue que

en aquellos países donde distintas razas viven juntas [...] el poder del parlamento imperial debe limitarse tan celosamente como el poder de la corona, y muchas de sus funciones las deben descargar las legislaturas provinciales y una serie descendiente de autoridades locales (Lord Acton, 1967 [1862]:156).

¿Entonces, qué políticas podrían legítimamente incluirse en la agenda de un Estado federal europeo? Además de política exterior y de seguridad, la agenda pública en su mayor parte incluiría políti-

cas para mejorar la eficiencia y la conservación del mercado —una combinación de liberalización e “integración negativa”, esto es, medidas para eliminar obstáculos para el libre movimiento de personas, servicios, bienes y capital dentro del territorio de la federación. A diferencia de la redistribución, los asuntos de eficiencia pueden ser vistos como juegos de suma positiva donde todo mundo puede ganar, a condición de que se adopte la política adecuada. En principio, las políticas eficientes se podrían adoptar por unanimidad. La regla de unanimidad garantiza que el resultado de selección colectiva es eficiente en el sentido de Pareto, puesto que cualquiera que se vea afectado por una decisión colectiva puede vetarla. Naturalmente, la unanimidad es prácticamente imposible en una *polity* grande, pero hay alternativas casi tan buenas como lo son las supermayorías o el delegar las tareas de la solución de problemas en agencias expertas no políticas. El punto importante para la discusión actual es que las políticas de mejora de eficiencia no requieren una fuerte cimentación normativa: la legitimación sustantiva proporcionada por la rendición-de-cuentas-por-resultados generalmente es suficiente. Las políticas redistributivas, por otra parte, requieren la legitimidad de procedimiento de la regla de mayoría y por lo tanto colocan una carga demasiado pesada en los frágiles cimientos de una *polity* transnacional.

Federalismo conserva-mercado

Regresando a la figura 2, hemos mostrado que la viabilidad de una *polity* transnacional democrática —tal como una posible federación europea— requiere no sólo la irrevocable transferencia de soberanía nacional, sino una muy constrictiva agenda pública. Por tanto, no podría satisfacerse el principio de completo control de la agenda y la democracia se vería seriamente disminuida. Nótese que esto es cierto aunque la mayoría de los ciudadanos de la *polity* transnacional apoyen una determinada medida, en tanto que los oponentes de la medida se concentren en unos cuantos Estados miembro en los que sean la mayoría de los votantes. En una federación de *polities* severamente divididas a lo largo de líneas lingüísticas, institucionales y políticas —y carentes de un sentido de solidaridad nacional gene-

rado por memorias históricas compartidas— cualquier medida por un gobierno central que diferencialmente dañe (o favorezca) a los ciudadanos de los distintos Estados o regiones dentro de su territorio, crea serios problemas constitucionales y de legitimidad.

Por estas razones, la única clase de federalismo que podría ser viable en la Europa contemporánea es el que Barry Weingast llama “federalismo conserva-mercado”. Un sistema federal es conservador del mercado si satisface tres condiciones: 1) los Estados miembro tienen responsabilidad primaria para regular la economía; 2) se asegura un mercado común, evitando que los gobiernos nacionales usen su autoridad reguladora para erigir barreras comerciales en contra de bienes y servicios de otros Estados miembro; 3) los Estados miembro enfrenten una fuerte constricción presupuestaria, que quiere decir que no tengan la posibilidad de imprimir dinero, ni tengan acceso a crédito ilimitado (Weingast, 1995:4). En general, estas condiciones ya están satisfechas en la Unión Europea. La primera condición se sostiene por el limitado papel de la armonización total y el hecho de que la mayoría de las competencias reguladoras se comparten entre la Unión y los Estados miembro; la segunda condición corresponde a la estricta prohibición a cualquier obstáculo injustificado al comercio intracomunitario —lo que se ha llamado “integración negativa”; mientras que la tercera condición corresponde al criterio que deben satisfacer los Estados miembro para calificar a la membresía en la Unión Monetaria Europea. Se desprende que la actual UE ya es un ejemplo de federalismo conserva-mercado —verdaderamente, en virtud de sus políticas de integración positiva va un poco más allá de este modelo— mientras que una versión más fuerte no sólo reduciría la eficiencia económica —el aspecto enfatizado por Weingast—, sino que crearía problemas irresolubles de legitimidad.

Para redondear nuestra discusión del trilema político de integración económica, consideraremos brevemente el caso de una confederación. Como se recordará las confederaciones son asociaciones de Estados independientes que, para lograr un propósito común, acuerdan ciertas limitaciones a su libertad de acción y establecen una maquinaria común de deliberación y decisión. Cierta medida de democracia transnacional podría lograrse, por ejemplo, mediante la elección por votación popular directa de la asamblea legislativa o el jefe del ejecutivo. El problema es que las confederaciones típicamen-

te carecen de instituciones suficientemente fuertes para asegurar la integración económica de las unidades componentes. Así los artículos de Confederación (1781-9) que precedieron a la constitución de los Estados Unidos, establecieron un Congreso de la confederación como una asamblea unicameral de representantes, cada uno con un voto. Aunque se le dio al Congreso autoridad en áreas importantes como relaciones exteriores, defensa y el establecimiento de moneda y pesos y medidas, carecía de una fuente independiente de ingresos y los medios institucionales para establecer un mercado común entre las excolonias. También la constitución de la Confederación Suiza de 1815 fue incapaz de crear un mercado común a partir de las economías locales de los 22 cantones. La integración económica sólo se logró por la más fuerte constitución federal de 1848.

En suma, la solución confederal conserva la soberanía nacional y también puede lograr un modesto nivel de democracia, pero a expensas de la integración económica. El modelo federal, por otra parte, presenta un doble riesgo. Si el gobierno federal —que asumimos tiene poder independiente para fijar impuestos— es suficientemente fuerte para crear un mercado común, puede también ser lo suficientemente fuerte para centralizar, tarde o temprano, todas las decisiones de políticas importantes. En este caso, la soberanía de los Estados miembro llega al punto de desvanecerse. La historia nos dice que este acontecimiento es más probable en las *polities* más o menos homogéneas como los Estados Unidos, Alemania, México o Australia. El riesgo opuesto surge en caso de una *polity* severamente segmentada. En tal caso, como vimos, la agenda federal tendría que estar tan restringida que la gente seguiría buscando en sus propios gobiernos estatales la solución a sus problemas. Consecuentemente, la democracia participativa no podría florecer al nivel federal.

La democracia y sus transformaciones

Hemos llegado a la conclusión de que la democracia como la conocemos —un sistema de gobierno que responde a los deseos de sus ciudadanos— no podría prosperar en una federación europea, y mucho menos en una federación mundial o alguna otra *polity* transnacional, cuyas unidades componentes estén divididas por profun-

das hendiduras históricas, culturales, económicas y de otra índole. La ausencia de un fuerte sentido de solidaridad nacional quiere decir que las políticas sociales, y otras que históricamente han legitimado el Estado-nación, no podrían transferirse a un nivel de gobernación más alto: una democracia transnacional sería, en el mejor de los casos, una democracia disminuida. Aun la Unión Europea actual sufre, de acuerdo con sus muchos críticos, de un déficit democrático serio: si no una total ausencia de democracia, sí un desarrollo incompleto de las instituciones y procesos de la democracia parlamentaria.

Antes de discutir las implicaciones más extensas de nuestras conclusiones, es importante señalar que la teoría y la práctica de la democracia han cambiado dramáticamente en la historia. Dahl (1989) identifica tres transformaciones cruciales. La primera transformación se llevó a cabo durante la primera mitad del quinto siglo a. C., cuando varias ciudad-Estado que habían estado gobernadas por monarcas, aristócratas o tiranos, se transformaron en sistemas en los que un número importante de ciudadanos tenía derecho a participar en el gobierno. Las decisiones políticas se llegaron a tomar por voto mayoritario precedido de debate público libre. La participación directa de los ciudadanos, no sólo en la hechura de leyes sino también en la administración, era elemento tan esencial de la idea griega de democracia que los griegos encontraron muy difícil concebir un gobierno representativo, mucho menos aceptarlo como una legítima alternativa a la democracia directa.

Mientras que es difícil medir cuánto significa la experiencia griega para la civilización humana, para propósitos de la discusión actual es importante darnos cuenta de las limitaciones del punto de vista clásico de la democracia. Desde la perspectiva democrática contemporánea, un límite extraordinariamente importante de la democracia griega es que la ciudadanía era sumamente exclusiva, tanto interna como externamente (Dahl, 1989: 20-23). Dentro de la ciudad-Estado, a una gran parte de la población adulta (mujeres, residentes a largo plazo y sus descendientes, y los esclavos) se le negaba la ciudadanía completa. Externamente, la exclusividad de la democracia clásica se revela por el hecho de que en Grecia nunca pudieron desarrollarse los sistemas federales genuinos —a diferencia de las ligas o confederaciones, a menudo bajo la guía y control de una ciudad hegemónica. Todo intento de establecer una verdadera federación “se fue a pique

por la inhabilidad de la polis para moderar su amor por la autonomía y para colocarse en el todo más grande” (Ehrenberg, 1969:118-119); la cara de la polis, como lo escribe Ehrenberg, estaba casi totalmente volteada hacia dentro. Y porque la democracia griega carecía de los medios y el deseo de extender el imperio de la ley más allá de los estrechos límites de la ciudad-Estado, en sus relaciones externas las ciudades-Estado vivían en un estado de guerra casi continuo —hasta que un poder extranjero les impuso la paz, primero Macedonia y después Roma.

La exclusividad de la democracia griega también tenía graves consecuencias en el campo de los derechos *individuales*. Es una cuestión muy debatida hasta qué punto la libertad de la polis incluía la libertad del individuo. De cualquier manera, quería decir libertad *dentro* del Estado y no libertad *del* Estado (Ehrenberg, 1969:95). Es por ello que los liberales del siglo XIX, como Benjamín Constant, argumentaron que el concepto moderno de libertad —como una esfera privada de elección protegida por los derechos del individuo— difiere radicalmente del antiguo concepto que veía la libertad como ciudadanos que comparten la toma de decisiones públicas y el ejercicio del poder. *A fortiori*, la democracia griega omitió reconocer la existencia de los reclamos universales a la libertad, la igualdad y los derechos humanos o políticos. Sólo después del desmoronamiento de la polis en el siglo II a.C. apareció un nuevo concepto de los derechos universales del individuo. En lugar de una ley arraigada en la tradición de la ciudad-Estado única, los filósofos estoicos propusieron una ley para la “ciudad del mundo”. En lugar de la exclusividad de la democracia griega, propusieron el nuevo concepto de una hermandad humana mundial, la idea de que los hombres por naturaleza son iguales, a pesar de las diferencias de raza, rango y riqueza (Sabine, 1960:151-158). De este modo, el estoicismo revisó las ideas políticas de la ciudad-Estado para acoplarlas a la realidad de las nuevas sociedades transnacionales creadas por los imperios Hélenico y Romano.

La segunda transformación democrática se llevó a cabo dos mil años después de la primera. Es resultado de la unión de democracia con representación —la posibilidad de que una asamblea legislativa pudiera legítimamente consistir no de la totalidad de los ciudadanos, sino de sus representantes electos. Es instructivo observar que la re-

presentación no la inventaron los demócratas, sino que se desarrolló como una institución medieval de gobierno monárquico, aristocrático y mixto, y del movimiento conciliar de la Iglesia. Este no es el único caso en que instituciones no democráticas se adoptan para extender y mejorar la práctica de la democracia. Otro importante ejemplo es el constitucionalismo que, en su forma moderna, fue teorizado primero por Bodin (1530-1596) y por Althusius (1557-1638).

Por medio de la institución de representación, se hizo posible extender la idea de democracia al gran dominio de la nación-Estado. Citando a Dahl (1989:30):

De este modo, la idea de democracia, que pudo haber muerto con la desaparición de las ciudades-Estado, se volvió importante para el mundo moderno de los Estados-nación. Dentro del dominio mucho más grande del Estado-nación pudieron florecer nuevos conceptos de derechos personales, libertad individual y autonomía personal. Además, problemas importantes que nunca pudieron resolverse dentro de los angostos límites de la ciudad-Estado [...] podrán encararse más efectivamente por un gobierno capaz de hacer leyes y reglamentos para un territorio mucho más extenso. En este sentido, la capacidad de los ciudadanos para gobernarse a sí mismos mejoró enormemente.

La democracia representativa nos presenta otra importante ventaja: hace posible la existencia de una sociedad civil separada del Estado e independiente del mismo. Como vimos, la democracia directa, como la que practicaban los griegos, significaba la participación del ciudadano no sólo en la hechura de leyes, sino también en la administración. Tal devoción a los asuntos públicos sólo era posible en una sociedad fundada en el trabajo de los esclavos, de donde la paradoja, señalada por Rousseau en el libro III del *Contrato social*, de que tal vez la libertad solamente pueda mantenerse basándose en la esclavitud: como conjecturó, ¡“los extremos se encuentran”! En virtud de que la vida en la polis estaba tan politizada, era imposible para los ciudadanos labrar una esfera de valores y creencias privadas. En contraste, la separación del Estado y la sociedad

civil, especialmente de la política y la economía, se convirtió en uno de los pilares de la democracia liberal representativa.

Por lo tanto, la segunda transformación simultáneamente contrajo y expandió los límites de la democracia. La participación directa del *demos* en la hechura e implementación de las leyes ya no era posible, pero se hizo posible extender la democracia y el imperio de la ley a la totalidad de un Estado-nación. Se perdió el sentido de comunidad nutrido por las repetidas interacciones cara a cara en las asambleas, pero el individuo ganó protección y seguridad contra el poder discrecional de una mayoría omnicompetente. Se volvió imposible asumir el concepto ampliamente compartido de interés público, pero la nación-Estado pudo aceptar una mucho mayor diversidad de grupos e intereses que la *polis*, y probar que tal diversidad no tenía que ser destructiva de la *polity*.

Ahora estamos en medio de un cambio dramático, una tercera transformación, en la escala de la toma de decisiones, mientras más y más competencias de políticas se transfieren del nivel nacional al nivel transnacional o, más comúnmente, se ejercen conjuntamente por los dos niveles. Se recordará que aun en los Estados Unidos, con su nivel de integración económica relativamente alto, el “desplazamiento federal” es la excepción y no la regla: la mayoría de las competencias permanecen exclusivamente con los gobiernos nacionales, o se comparten entre ellos y las autoridades europeas. Al parecer no hay una analogía directa para el fenómeno de competencias compartidas o mixtas en las expansiones previas de la escala de formulación de políticas, lo que sugiere que las implicaciones de la tercera transformación, para la teoría y práctica de la democracia, probablemente serán muy diferentes a las de la segunda transformación. En las páginas siguientes sostengo que el reto para los demócratas no es tanto la construcción de instituciones democráticas totalmente desarrolladas en el nivel transnacional —una tarea imposible, como ya vimos, en ausencia de un *demos*— como utilizar el nivel más alto para mejorar la calidad de la democracia en los niveles nacional y subnacional. La experiencia de la Unión Europea muestra que un sistema de cooperación y resolución de disputas basado en reglas no sólo puede civilizar las relaciones entre los Estados soberanos eliminando los excesos de intereses nacionales concebidos estrechamente; al proteger los derechos de los ciudadanos, aun en contra

de sus propios gobiernos, dicho sistema fortalece los cimientos de una democracia liberal que se han visto erosionados durante décadas de discreción ilimitada del ejecutivo. En este sentido, el “triángulo virtuoso” de la figura 3 puede representar la tercera transformación de la democracia en un mundo cada vez más interdependiente.

Figura 3

El triángulo virtuoso



Constitucionalismo transnacional

Todas las democracias occidentales contemporáneas son democracias constitucionales, pero “democracia” y “constitucionalismo” son histórica y conceptualmente distintos. Mientras que una constitución es un instrumento para limitar, controlar y dividir el poder de los gobiernos, la democracia —cuando menos en su versión populista— tiende a concentrar poder potencialmente ilimitado en manos de la mayoría del momento. Según el modelo populista, las mayorías debieran ser capaces de “controlar todo el gobierno —legislativo, ejecutivo y, si se lo proponen, judicial— y en esta forma controlar todo lo que la política pueda tocar” (Spitz, 1984, citado en Liphart, 1991:485). En contraste, las reglas constitucionales están exentas de los controles mayoritarios que rigen la legislación ordinaria y son impuestos por cortes apolíticas. El efecto de dichas reglas es quitar ciertas decisiones, por ejemplo las concernientes a derechos fundamentales del proceso electoral y así atarle las manos a la mayoría del momento.

Por lo tanto, no es difícil de entender por qué algunos demócratas consideran la expresión “democracia constitucional” una combinación de ideas contradictorias. Sin embargo, una consideración cuidadosa rápidamente revela por qué una democracia no restringida constitucionalmente es no sólo más inestable, sino que también es menos eficiente que una democracia constitucional liberal. Para entender el papel positivo de las limitaciones constitucionales puede ser provechoso recordar el principio general de que las restricciones pueden ser una “bendición disfrazada” en el sentido de que a menudo es posible aprovecharlas. El familiar fenómeno de la fricción es un buen ejemplo (Majone, 1989:90). Para los ingenieros la fricción representa una molesta y costosa limitación, puesto que no es posible construir maquinaria totalmente libre de ella. Al mismo tiempo, la fricción es muy deseable para ciertos propósitos. Sin ella las ruedas de un coche patinarían en lugar de mover el vehículo, y un clavo martillado a una tabla de madera sería expulsado de inmediato como una pepita entre nuestros dedos.

En forma más o menos similar, las restricciones constitucionales pueden mejorar la eficiencia de la democracia, por ejemplo al limitar la discreción arbitraria y mejorar la credibilidad de los compromisos a largo plazo de las políticas. Una de las características definitorias de la democracia es que es una forma de gobierno *pro tempore* (Linz, 1998). La limitación de tiempo inherente en el requisito de llevar a cabo elecciones cada determinado intervalo de tiempo es uno de los principales argumentos a favor de la democracia, pero también implica que las políticas de la actual mayoría puedan ser subvertidas, legítimamente y sin compensación, por una nueva mayoría con diferentes y tal vez opuestos intereses. Esto puede expresarse diciendo que en una democracia los derechos de propiedad política —los derechos para ejercer la autoridad pública en una determinada área de políticas— están mal definidos (Moe, 1990). La incertidumbre que se crea por la falta de bien definidos derechos de propiedad pública es un aspecto del problema de compromiso de los líderes democráticos. El otro aspecto se ve representado por los poderes discretionales del gobierno entre elecciones. La hechura discrecional de políticas conduce al fenómeno de “inconsistencia del tiempo”. La inconsistencia del tiempo ocurre cuando la óptima política a largo plazo de un gobierno difiere de su óptima política a corto

plazo, pues el gobierno tiene a corto plazo un incentivo para no cumplir sus compromisos a largo plazo. Sin una regla que lo obligue a cumplir la política a largo plazo, el gobierno puede cambiar a lo que en ese momento pareciera ser una mejor política. El problema estriba en que si la gente anticipa tal cambio de política, se comportará de manera que evite que los que dictan las políticas logren su objetivo original.

Por ejemplo, una política de baja inflación puede ser óptima a largo plazo. Pero en cualquier momento puede haber beneficios políticos a corto plazo de una inflación sorpresiva. Si los que dictan las políticas tienen la posibilidad de revisar la política original con objeto de lograr tales beneficios a corto plazo, los actores privados reconocerán esto y cambiarán su comportamiento, de tal manera que el resultado será peor que si la política óptima *ex ante* se hubiera respetado todo el tiempo. Una forma de resolver este problema de inconsistencia del tiempo en particular es delegar la política monetaria a un banco central cuya independencia esté constitucionalmente garantizada, como sucede con el Banco Central Europeo (Majone, 2001). Desde luego que el fenómeno de la inconsistencia del tiempo no se presenta sólo en asuntos de política monetaria, sino que aparece en cualquier área de formulación de política discrecional donde los objetivos de largo y corto plazo no estén alineados. De esta manera, la constitución de la Unión Europea —el sistema de reglas que establecen, regulan y rigen las instituciones europeas y sus relaciones con los Estados miembro— le asigna a la Comisión el monopolio de la iniciativa legislativa, por lo que ni el Consejo ni el Parlamento puede iniciar políticas sin una propuesta previa de la Comisión. Este monopolio de iniciativa legislativa, que en sí mismo es una seria violación a los principios de la democracia parlamentaria, se comprende mejor como un precompromiso: si el Consejo también tuviera el derecho de iniciar legislación de la Comunidad, esto querría decir que los Estados miembro podrían echarse para atrás en sus obligaciones para con la integración europea, y por lo tanto comprometerían el corazón de la *acquis communautaire*.

Pero la influencia de las reglas europeas en la vida política de los Estados miembro va bastante más profundo de lo que nuestro ejemplo sugiere. Los académicos constitucionalistas han escrito sobre el “eclipse del constitucionalismo” en la Europa del siglo XX (Matteucci,

1993:161-168, y la literatura ahí citada). Durante este periodo, la necesidad de cobrar impuestos, gastar y endeudarse para financiar dos guerras mundiales y extensas medidas de asistencia social incrementó sustancialmente el papel económico del Estado. La consecuencia constitucional fue el fortalecimiento de la rama ejecutiva del gobierno. La asunción de responsabilidades macroeconómicas por el “Estado keynesiano” extendió aún más los ya amplios poderes discretionales del ejecutivo. Al final, era inevitable que se redescubriera una antigua verdad constitucional: que se puede abusar de los poderes discretionales, y la prevención contra dicho abuso es, cuando menos parcialmente, un asunto de diseño institucional y constitucional (Harden, 1994:615). En Europa, sin embargo, el redescubrimiento de las virtudes del constitucionalismo se facilitó mucho, tal vez hasta se hizo posible, por el proceso de integración.

Recuérdese que las políticas keynesianas requieren no sólo de extensos poderes discretionales para “afinar” la economía, sino también economías nacionales separadas. La creación de un mercado común europeo y sus acompañantes reglas para la liberalización del mercado e integración negativa —la prohibición de aranceles y cuotas, así como a los obstáculos legales, administrativos y de regulación al comercio intracomunitario— quería decir que los gobiernos ya no podrían seguir políticas proteccionistas dentro de la CE, ni tolerar la existencia de monopolios públicos o privados dentro de las fronteras nacionales. La disciplina impuesta a los subsidios estatales y a los criterios de adquisiciones públicas redujo aún más los poderes discretionales de los ejecutivos nacionales —y las múltiples formas de búsqueda de ingresos y la corrupción política que generalmente acompaña a las decisiones administrativas en estos campos. Las reglas e instituciones de unión monetaria constituyen otra importante limitación constitucional a las irrestrictas políticas discretionales del pasado.

Sería un gran error asumir que el impacto del constitucionalismo supranacional en el nivel nacional se limita a la esfera económica. Por medio del principio de “efecto directo” y en otras formas, la Corte Europea de Justicia ha extendido progresivamente los derechos del individuo bajo la ley de la CE, y la obligación de las cortes nacionales de proteger dichos derechos, aun en contra de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, el artículo 190 del Tratado de Roma (ahora ar-

título 253 CE) le impone el requisito de proporcionar razones a todas las instituciones europeas. Cuando se redactó el Tratado de Roma, en los Estados miembro no existía el requisito general de proporcionar razones, por lo que estas disposiciones constitucionales no sólo eran distintas, sino más avanzadas que las leyes nacionales. Aún hoy en día, por ejemplo, la ley inglesa carece de la obligatoriedad general de los administradores públicos de proporcionar razones para sus decisiones. No obstante, la CEJ está totalmente preparada para imponer dicha obligación a las autoridades nacionales para que los individuos puedan proteger sus derechos bajo la ley europea. Así, en el caso *Heylens* (Caso 222/86 [1987] ECR 4097), la Corte razonó que la protección efectiva requiere que el individuo, él o ella, pueda defender su derecho bajo las mejores condiciones posibles. Esto involucraría la revisión judicial de las decisiones de la autoridad nacional que restrinjan este derecho. Para que la revisión judicial sea efectiva, sin embargo, la corte nacional debe poder llamar a la autoridad para que proporcione sus razones (Thomas, 1997: 218). El poder de la CEJ para ejercer la revisión constitucional y administrativa no sólo sobre todas las acciones de la Comunidad, sino también sobre muchas de las acciones de los Estados miembro, al día de hoy ha quedado bien establecido.

No existe nada como la CEJ en el plano internacional, pero se ha logrado un avance significativo en la constitucionalización de las relaciones económicas internacionales dentro del entramado de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y, especialmente, el GATT/OMC. En el caso de este último, se presta particular atención a los mecanismos para resolver diferencias. Los conflictos comerciales bajo la OMC ahora están sujetos a adjudicación obligatoria en una institución que se parece más y más a una corte internacional. La situación actual es un fuerte contraste a la que privaba durante los primeros días del GATT, cuando las “partes trabajadoras” designadas para informar sobre conflictos entre los Estados miembro eran en realidad un foro para alentar la negociación, no una tercera parte investigadora con el propósito de llegar a conclusiones objetivas basadas en los méritos del caso. No fue sino hasta 1952 que los Estados miembro recurrieron a los procedimientos de pánel que se han convertido en el medio normal para la resolución de conflictos dentro del GATT/OMC. Los páneles ya no incluyeron re-

presentantes de las partes en conflicto, y las principales naciones comerciantes ya tampoco eran automáticamente miembro de los páneles.

La Ronda de Uruguay (1986-1994) condujo a un nuevo *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*. El Entendimiento crea un derecho automático en el país quejoso para la creación de un pánel, a menos que exista consenso para rehusarlo. En 1984 se les solicitó a los Estados miembro que presentaran los nombres de expertos calificados *no gubernamentales* que podrían participar en los páneles. El Entendimiento de la Ronda de Uruguay va aún más allá, y dicta la expansión y mejora de la nómina no gubernamental. Por encima de todo, el Entendimiento creó un mecanismo integrado para la solución de diferencias para la totalidad de las partes del sistema GATT/OMC, administrado por un Órgano de Solución de Diferencias (OSD). También se introdujo un nuevo procedimiento de apelación. Es posible apelar contra las decisiones de un pánel sobre asuntos de derecho a páneles de tres tomados de un cuerpo de siete personas de demostrada experiencia en derecho comercial internacional, nombrados por el OSD, y que estarán disponibles en todo momento y en breve plazo. El órgano de apelación debe someter su reporte dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la apelación. Al término de los primeros años de aplicación del Entendimiento la opinión generalizada parece ser que los procedimientos de la OMC para la solución de diferencias tienen mucho éxito. Se han utilizado extensamente y se han convertido en parte integral de la diplomacia económica internacional (Trebilcock y House, 1995; Jackson, 1997).

En ciertos aspectos las reformas en la solución de diferencias en el GATT introducidas por la Ronda de Uruguay fueron anticipadas por los Mecanismos para Solucionar Diferencias (MSDs) del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. En otros aspectos, los procedimientos fijados por el Acuerdo van bastante más allá del GATT. Por ejemplo, en lugar de intentar armonizar enfoques al *dumping* y los subsidios estatales, la solución de diferencias el debía llevar a cabo la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales de comercio de cada lado como referencia. Cuando se discrepaba con una decisión tomada por una agencia administrativa, la revisión se llevaba a cabo frente a un pánel binacional de cinco integrantes. El pánel

solamente evaluaría si la agencia había aplicado los reglamentos nacionales pertinentes o no —no aplicaría un nuevo estándar. Otra importante disposición del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, que va aún más allá de los mecanismos GATT/OMC, es el acceso a los procedimientos para la solución de diferencias otorgado a partes privadas. En teoría era posible para un importador dañado por la protección otorgada a una industria importadora competitiva para iniciar una revisión contra su gobierno y posteriormente participar en los procedimientos (Kahler, 1995: 100-101).

Parecía que estas innovadoras instituciones estaban en riesgo bajo el TLCAN. Había bastante escepticismo acerca de que México no podría compartir el patrón existente de MSDs con Canadá y los Estados Unidos. De hecho, los MSDs del TLCAN se parecen mucho a los del Acuerdo Canadá-Estados Unidos en muchos aspectos, y van más allá en otros. Así, los inversionistas pueden acudir al arbitrio internacional obligatorio si un gobierno del TLCAN viola las disposiciones de inversión del Tratado. Las diferencias se pueden solucionar bajo uno de varios regímenes de arbitrio internacional. Las decisiones de un panel bajo el régimen seleccionado son finales y su aplicación corresponde a los tribunales de los países del TLCAN. Además, la nómina de panelistas debe incluir jueces activos o retirados, hasta donde esto sea práctico, en lugar de abogados en comercio internacional, economistas u otros expertos (Trebilcock y Howse, 1995:405-406).

Conclusiones

La constitucionalización de la CE/UE y la evolución de los mecanismos para solucionar diferencias en el GATT/OMC son ejemplos sobresalientes de una tendencia general: la transición de un enfoque orientado al poder a uno orientado hacia la normatividad en las relaciones internacionales. Bajo el esquema anterior, las diferencias internacionales se solucionaban por negociaciones en las que el poder negociador relativo de las partes inevitablemente pesaba mucho. La inhabilidad de llegar a un acuerdo entrañaba el uso de todos los instrumentos —económicos, políticos, y posiblemente hasta militares— disponibles por el país más poderoso. Comprensiblemente, un país pequeño dudaba en oponerse a uno grande del cual depen-

diera su posición internacional y de comercio. Bajo un enfoque orientado a la normatividad, por otro lado, las diferencias se solucionan por medio de referencias a normas que ambas partes han acordado. Una diferencia internacional no resuelta puede ser finalmente resuelta mediante juicios imparciales por terceras partes basados en reglas explícitas. Así, los negociadores estarán negociando con referencia a sus respectivas predicciones de los resultados de tales juicios y no en referencia al poder a disposición de las distintas partes en conflicto (Jackson, 1997:109-110).

Un sistema basado en la normatividad obviamente tiene ventajas para los miembros más pequeños o pobres de la comunidad internacional: como los sofistas griegos enseñaron hace más de dos mil años, el fuerte no necesita leyes. Por tanto, el movimiento hacia un sistema de relaciones internacionales basado en la normatividad refleja, y en cierto sentido recapitula, el proceso de constitucionalización progresiva de los gobiernos democráticos durante los últimos dos siglos. Y lo que tal vez sea aún más importante, el constitucionalismo transnacional puede mejorar la calidad de la democracia en el nivel nacional. Un enfoque orientado al poder favorece el uso de la discrecionalidad ejecutiva y el secreto de la diplomacia tradicional. En contraste, un sistema basado en la normatividad facilita la rendición de cuentas democrática, la participación ciudadana y el debate público. Esto obedece a que la normatividad internacional —no sólo la normatividad del GATT/OMC u otras organizaciones internacionales, sino también los tratados que abordan la protección ambiental, los derechos humanos o la integración europea— tiene que ser ratificada por los parlamentos nacionales, puede ser sujeta a referendos populares y está abierta al escrutinio de tribunales, grupos de interés, ONGs y la opinión académica.

En resumen, la mayor contribución del constitucionalismo transnacional a la idea y práctica de la democracia consiste, para parafrasear a Joseph Weiler (1999:341), en “afirmar los valores del Estado-nación liberal mediante la vigilancia de los límites contra el abuso”. Ahora, la principal lección de la integración europea es que la normatividad supranacional puede ser bastante efectiva aun sin el tradicional monopolio estatal del poder coercitivo —a condición de que sea monitoreada y aplicada por instituciones fuertes como la Comisión Europea y la Corte de Justicia. El reciente fortalecimien-

to de la OMC como organización sugiere que la comunidad internacional ha aprendido esta lección. Para poder mover el enfoque de las relaciones internacionales de una orientación de poder hacia una orientación de normatividad, los Estados democráticos deben estar preparados para delegar una parte significativa de poderes a las organizaciones internacionales. Hemos argumentado que no es realista y no ayuda demandar que tales organizaciones se evalúen de acuerdo a los estándares democráticos que le aplicamos a las instituciones del Estado-nación. En realidad, aun en el nivel nacional el papel de instituciones no mayoritarias como las cortes constitucionales y los políticamente independientes bancos centrales y agencias reguladoras, ha crecido continuamente en años recientes. Así, en un mundo cada vez más interdependiente la tercera transformación de la democracia no puede consistir en una extrapolación mecánica de instituciones y principios democráticos a las áreas y niveles de gobernanza donde la democracia, como la conocemos, no puede florecer. En lugar de ello, los parlamentos y las personas encargadas de dictar políticas, electoralmente responsables ante la ciudadanía, tendrán que diseñar maneras más efectivas de asegurar la rendición de cuentas en instituciones no mayoritarias en el nivel nacional y supranacional, al tiempo que se respete su independencia.

Recibido el 22 de febrero de 2002
Aceptado el 28 de febrero de 2002

Bibliografía

- Acton (Lord) (1967 [1862]), “Nationality”, en Mc Neill W.H. (ed.) *Essays in the Liberal Interpretation of History*, Chicago, University of Chicago Press, 131-159.
- Atik, J. (1996-1997), “Science and International Regulatory Convergence”, *Northwestern Journal of International Law and Business*, 17, 736-758.
- Barnard, C. (2000), “Social Dumping and the Race to the Bottom: Some Lessons for the European Union from Delaware?”, *European Law Review*, 25, 1, 57-78.

- Bhagwati, J.N. (1996), "The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations", en Bhagwati J.N. y R.E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, 9-40.
- _____, y R.E. Hudec (eds.) (1996), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1 y 2, Cambridge, The MIT Press.
- Buchanan, J.M. (1990), "Europe's Constitutional Opportunity", en Institute of Economic Affairs *Europe's Constitutional Future*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1-20.
- Commission of the European Communities (1985), *Completing the Internal Market*, COM (85) 310 Final.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dashwood, A. (1996), "The Limits of European Community Powers", *European Law Review*, 21, 113-128.
- Ehrenberg, V. (1969), *The Greek State*, Londres, Methuen.
- Ferrera M., A. Hemerijck y M. Rhodes (2001), "The Future of the European 'Social Model' en the Global Economy", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 2, 163-190.
- Friedbacher, T.J. (1996), "Motive Unmasked: The European Court of Justice, the Free Movement of Goods, and The Search for Legitimacy", *European Law Journal*, 2, 226-250.
- Harden, J. (1994), "The Constitution of the European Union", *Public Law*, invierno 1994, 609-624.
- Hay, C. and B. Rosamond (2002), "Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives", *Journal of European Public Policy*, 9, 2, 147-167.
- Jackson, J.H. (1997), *The World Trading System*, Cambridge, The MIT Press.
- Jacqué, J.P. (1991), "Cours Général de Droit Communautaire", en Clapham, A. (ed.) *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. 1, Book 1, 247-360, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Kahler, M. (1995), *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington, The Brookings Institution.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- _____, (1991), "Majority Rule in Theory and Practice: the Tenacity of a Flawed Paradigm", *International Social Science Journal*, 129, 483-494.

-
-
- Lijphart, A., R. Rogowski y R.K. Weaver (1993), “Separation of Powers and Cleavage Management”, en Weaver, R.K. y B. Rockman *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 7-35.
- Linz, J.J. (1998), “Democracy’s Time Constraints”, *International Political Science Review*, 19, 19-37.
- Mc Neill, W.H. (1974), *The Shape of European History*, Nueva York, Oxford University Press.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- Majone, G. (1996a), “Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions”, en R.E. Goodin y H.-D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 610-627.
- Majone, G. (1996b), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- _____, (1998), “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, *European Law Journal*, 4, 1, 5-28.
- _____, (2001), “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, 1, 57-78.
- _____, (2002), “What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications”, *Journal of Common Market Studies*, 40, 1, 89-109.
- Mannori, L. y B. Sordi (2001), *Storia del Diritto Amministrativo*, Bari y Rome, Laterza.
- Matteucci, N. (1993), *Lo Stato Moderno*, Bologña, Il Mulino.
- Moe, T.M. (1990), “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 213-253.
- Peterson, P.E. y M.C. Rom (1990), *Welfare Magnets*, Washington, The Brookings Institution.
- Poggi, G. (1978), *The Development of the Modern State*, Stanford, Stanford University Press.
- Rieger, E. (2000), “The Common Agricultural Policy”, en H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 4ta. ed., Oxford, Oxford University Press, 179-210.
- Rodrik, D. (2000), “How Far Will International Economic Integration Go?”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 1, 177-186.

- Roessler, F. (1996), "Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration", en Bhagwati J.N. y R.E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 2, 21-56.
- Sabine, G.H. (1960), *A History of Political Theory*, 2da. ed., Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Sapir, A. (1996), "Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies: Lessons from European Integration", en Bhagwati J.N. y R.E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, 543-570.
- Spitz, E. (1984), *Majority Rule*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Swank, D. (2001), "Mobile Capital, Democratic Institutions and the Public Economy in Advanced Industrial Societies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 2, 133-162.
- Thomas, A. (1997), "Reason-Giving in English and European Community Administrative Law", *European Public Law*, 3, 2, 213-222.
- Trebilcock, M.J. y R. Howse (1995), *The Regulation of International Trade*, Londres, Routledge.
- Weatherill, S. (1995), *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press.
- Weiler, J.H.H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weingast, B.R. (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1, 1-31.
- Wood, G.S. (1988 [1968]) *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.