

# NOTAS PARA UNA TEORIA DE LA ASOCIACION FEDERALISTA\*

JUAN M. GARCÍA-PASSALACQUA\*

## I. *Intento definitorio del concepto de asociación política*

EL concepto "asociación", como todo concepto de carácter funcional, ha tenido y tiene significados diversos según el contenido general en que ha sido o es usado. Antes de definir el término en la forma como ha de ser usado en estas notas, tiene algún valor el analizar brevemente algunos de los usos y significados que ha tenido en otras acepciones, y obtener así una sucinta consideración de su contenido puramente conceptual.

El término en sí, y su significado básico puede trazarse, en sus orígenes, hasta los antiguos epicúreos y estoicos. Desde entonces ha sido aplicado en campos tan diversos como la química, la física, la fisiología, la psicología, la ética, la estética y la filosofía y otras áreas del saber. Para una descripción de su significado en estos campos nos basta ojear el renglón "asociación" en cualquier enciclopedia.

Con el desarrollo de las Ciencias Sociales, el concepto obtuvo un significado más específico, y la sociología en particular lo utilizó para definir uno de los aspectos funcionales de las relaciones humanas. En su tesis *The Theory of Associations*, Elliot D. Chapple describe la función sociológica de las fórmulas asociativas.<sup>1</sup> Alega que las mismas son resultado de la necesidad de adaptaciones humanas al ambiente natural y social, y que su función es discernible de su "efecto estabilizador" y su "expresión colectiva de dichas adaptaciones". Esta interpretación del concepto de asociación como expresión de las formas adaptativas de los individuos, y la importancia funcional de las asociaciones para el individuo enfatizada por las teorías sociológicas, nos sirve de base para su aplicación a las realidades políticas.

---

\* El autor, actualmente Oficial de Estudios en el Departamento de Estado de Puerto Rico, ha cursado estudios sobre Relaciones Internacionales en la Universidad de Harvard. Fue Instructor de Ciencias Sociales y conferenciante en el Primer Seminario de Verano de Relaciones Internacionales celebrado en la Universidad de Puerto Rico.

<sup>1</sup> Eliot Dismore Chapple, *The Theory of Associations* (tesis mecanografiada) (Universidad de Harvard: 1933).

Aceptemos o no que el hombre es esencialmente "un animal político", se nos hace fácil asumir que uno de sus instrumentos para lograr una mejor adaptación al ambiente social lo son las formas políticas. Es decir, que entre la gama de fórmulas que escoge o crea el individuo para adaptarse a su ambiente social hay una serie de ellas que se denominan como *políticas*. ¿En qué consiste la diferencia fundamental entre éstas y las demás? El hombre se hace social con la aparición del grupo, y se hace político con la aparición *del pacto social*. Sin embargo, la aparición del pacto institucionaliza el grupo con un carácter esencial: un carácter asociativo. Asociación como *la forma política primaria* podría definirse como "el proceso mediante el cual un grupo se convierte en una forma política específica al establecer—de común acuerdo y por consentimiento de sus miembros—una serie de reglas comunes a todos, como vehículo para el logro de unos propósitos conscientes". Debemos, en este momento, detenernos a considerar los elementos de este concepto de "asociación política" tal y como lo acabamos de definir tentativamente.

El pensamiento político moderno ha estado decididamente influenciado por la teoría del contrato social, producto principalmente de los escritos de Hobbes, Locke y Rousseau. De acuerdo con dicha teoría, para escapar del estado de naturaleza los individuos entraron voluntariamente en un contrato o pacto que creó una asociación voluntaria entre ellos. (Sin embargo—como veremos más adelante—al establecer la existencia original del contrato social no se detuvieron a describir la próxima etapa en el proceso político, la institucionalización del contrato por medio de una fórmula asociativa). Los fundamentos teóricos para considerar las asociaciones humanas como bases del proceso político puede encontrarse ya en la declaración de John Locke de que el ambiente ideal para realizar la libertad es dentro del grupo siempre y cuando en el mismo exista "un precepto común a la vida de todos".<sup>2</sup> De acuerdo con Locke y con los demás teóricos liberales, el grupo social se convirtió en una forma política con la aparición del pacto, el "acuerdo entre las partes". W. Y. Elliot, en su libro *Pragmatic Revolt in Politics* alega que este evento le dio al grupo originario un carácter orgánico, un carácter "de vehículo para el logro de un propósito".<sup>3</sup> El grupo pues, se transformó en una asociación con la aparición del pacto.

Sin embargo, dedujeron también los teóricos antes mencionados, que los términos del contrato social provenían para la creación de una

<sup>2</sup> John Locke, *On Civil Government*.

<sup>3</sup> Este enfoque en particular está citado por Roy C. Macridis en *The Nature of the Great Associations and The Theory of the Democratic State*, tesis mecanografiada (Universidad de Harvard: 1947).

sola autoridad con el monopolio absoluto del poder, lo cual diferenciaba la forma política de todas las demás clases de asociación. A este control absoluto del poder se dio en llamar *Soberanía*, y a la entidad única con derecho a ejercerlo, *El Estado*. La filosofía política giró desde entonces por muchos años alrededor de la relación entre el Individuo y el Estado, este último como instrumento de la Sociedad. ¿Dónde trazar la línea entre los derechos del individuo y de la sociedad?, —o lo que es lo mismo, ¿hasta dónde debía extenderse la soberanía del Estado?, — eran las preguntas a ser contestadas por el teórico político.

El impacto de la tecnología y la Revolución Industrial, que se hicieran evidentes en Gran Bretaña en el siglo XVIII comenzaron a ofrecer nuevos elementos a considerar antes de contestar ambas preguntas. La doctrina del liberalismo político fue la respuesta a la mismas durante más de un siglo, pero para 1914 la situación del mundo había cambiado tan radicalmente debido a los efectos de la industrialización y la tecnología sobre las formas de organización social que se comenzó a revisar y reintegrar el problema. El fenómeno del desempleo en masa de la década de 1920 y la depresión que surgió a comienzos de la del '30 —nos dice E. H. Carr en su *Nueva Sociedad*— hizo evidente que los nuevos problemas planteados por la industrialización y sus efectos sociales hacían necesaria una revisión completa del concepto del Estado, y dio origen a los esfuerzos para el establecimiento de una forma de Estado-Providencia, cuyo postulado básico es el de que "la sociedad tiene la obligación de ofrecer a sus miembros un nivel de vida decente".<sup>4</sup> Al mismo tiempo, y acompañando este desarrollo histórico, el individualismo cedió ante la sociedad de masas —la democracia igualitaria, que hace necesaria "la planificación y fiscalización públicas de los procesos económicos, y por lo tanto, el Estado fuerte que ejerce funciones constructivas y reparadoras". Ya no bastaba con la independencia y la igualdad política de las masas. Las aspiraciones económicas entraron a formar parte de las funciones requeridas al Estado. Estos eventos históricos derrocaron la antítesis individuo-Estado, y los poderes ejercidos por las asociaciones surgidas dentro del Estado mismo confundieron la idea de una única y todopoderosa fuente ejercitante de autoridad política.

Otro acontecimiento que vino a alterar fundamentalmente el concepto del Estado soberano lo fue la popularización de las fórmulas federales de gobierno, con su evidente dicotomía del concepto de soberanía.

En los días de Locke, la división del poder del Estado se pensaba

<sup>4</sup> E. M. Carr, *La Nueva Sociedad* (Ediciones La Torre, U. P. R.: 1954).

en términos de funciones, un concepto horizontal. El poder se dividía entre las ramas del gobierno. El federalismo norteamericano introdujo una división vertical del poder. Algunos poderes debían ser ejercidos por las autoridades locales, otros por la comunidad federal.

Con el surgimiento del nuevo concepto del Estado como organización de servicio, el concepto federal ha sido alterado a su vez. Diferentes estados pueden proveer diferentes servicios, y un ciudadano puede deber lealtad, en diferentes aspectos de su vida, a distintos gobiernos que forman así, no una comunidad federal, y una local, sino varias comunidades "de servicios".<sup>5</sup>

La transformación del concepto del Estado como *poder* a la del Estado como *servicio* —que hemos descrito en los párrafos anteriores— y la creciente popularidad de los esquemas federales ha forzado una revisión de los conceptos tradicionales del Estado y la Soberanía. El estudio más brillante sobre este tema lo ha realizado el profesor R. M. MacIver, de la Universidad de Oxford en su libro *The Modern State*.<sup>6</sup> En el mismo, se hace un análisis exhaustivo del nuevo concepto del Estado: El Estado como Asociación. Tiende a demostrar este teórico político que la forma política primaria lo es la asociación, y que *una* de las formas en que se ha estructurado ese deseo de asociación ha sido el Estado Soberano.

En resumen, durante los últimos años se ha hecho evidente entre los teóricos políticos que no es el Estado soberano nacional la única forma que tienen los pueblos para implementar su deseo de establecer una asociación política. Entre otras, la fórmula del Estado Federal se hace cada día más relevante a la realidad política.

En su ya citado libro, nos dice MacIver que el Estado "es una asociación que pertenece a la misma categoría de la familia o la iglesia" y que "como éstas, consiste esencialmente de un grupo de miembros organizados en una forma definida, y por lo tanto, con propósitos limitados". Y añade: "El estado, tal y como aparece, se distingue de otras asociaciones por ciertas características peculiares, pero lo mismo sucede con la familia o la iglesia". ¿En qué consiste entonces la diferencia entre el Estado y las demás asociaciones humanas? La contestación de los teóricos políticos ortodoxos giraría alrededor del ejercicio de la soberanía. Sin embargo, es principalmente este concepto el que más ha sido atacado en los últimos tiempos por los teóricos políticos modernos. El moderno enfoque y análisis del concepto aduce que no es en la soberanía como institución que reside el poder político de coacción del estado,

<sup>5</sup> Este concepto está discutido brevemente en *Comparative Federalism*, notas mimeografiadas del Seminario de Gobierno 211 (Universidad de Harvard, primavera de 1958, sesión de marzo 5).

<sup>6</sup> R. M. MacIver, *The Modern State* (Clarendon Press: 1926).

sino que es en la ley, la constitución, *el contrato* donde reside la esencia, la base del poder del Estado.<sup>7</sup> El estado de hoy día es pues —en las palabras de MacIver— “no la organización de la nación”, sino “la organización de la ciudadanía para propósitos definidos que muy difícilmente provienen del concepto de nacionalidad”. Luego añade “si este proceso avanza, el sentido de nacionalidad puede muy bien dejar de ser determinante de los límites del estado, habiendo en este sentido cumplido su función histórica”, y “convirtiéndose así en un factor puramente social, con muy poca significación política; o de otra forma, la idea misma de la nacionalidad se fundirá dentro de la idea dominante de la ciudadanía”.

Es, pues, evidente, según MacIver, que el considerar la idea de la nación-estado y la de la soberanía como única, perentoria y universal “no hace justicia a la realidad política” en el mundo moderno.

Hemos visto que si consideramos el Estado en su esfera municipal (interna) el concepto de la soberanía aparece como falacioso en términos de su aplicabilidad a la realidad política. Analicemos ahora si en la esfera internacional sucede lo mismo, y si en ella el concepto tampoco hace justicia a la realidad.

El concepto de soberanía ha sido el problema fundamental para el desarrollo de un verdadero derecho internacional.

J. L. Brierly, el conocido jurista inglés dice sobre este tema en su libro *The Law of Nations* que: “Para los propósitos prácticos del jurista internacional la soberanía no es un concepto metafísico, ni es parte de la esencia del estado; es solamente un término que define un agregado de particulares y muy extensas demandas que hacen los estados para sí mismos en sus relaciones con otros estados”.<sup>8</sup> Pero... ¿qué define un Estado entonces? ¿Cómo se reconoce la personalidad del mismo y su capacidad para hacer esa serie de demandas en sus relaciones con otros estados? P. E. Corbett, el conocido jurista canadiense de la Universidad de Princeton dice en su libro *Law and Society in the Relations of States* que en los últimos treinta años hay “una fuerte, si no dominante tendencia, a reconocer la personalidad [internacional] no sólo de varias agrupaciones que no son Estados, sino hasta de seres humanos como individuos”.<sup>9</sup> Este concepto envuelve no una nueva doctrina, sino un retorno a la idea original de la “Gran Sociedad” internacional. Además de Estados soberanos el derecho internacional reconoce

<sup>7</sup> Para un análisis del concepto de soberanía con este enfoque véase Carl J. Friedrich, “Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals” en *Federalism, Mature and Emergent*, A. W. Macmahon, Ed. (Doubleday & Co.: 1955).

<sup>8</sup> J. L. Brierly, *The Law of Nations* 5a. Ed. (Clarendon Press: 1957).

<sup>9</sup> P. E. Corbett, *Law and Society in the Relations of States* (Harcourt Brace & Co: 1951).

personalidad jurídica a ciertos individuos, como aquellos empleados por un organismo internacional (caso Bernardotte) y a ciertas "agrupaciones" que no son Estados en el sentido de la posesión de soberanía, como la Iglesia Católica Romana, las grandes compañías internacionales, las agencias y organismos internacionales, y otras. Alega además el autor que: "Aun un cuerpo conservador como la Corte Internacional de Justicia ha reconocido personalidad creada en forma directa por un tratado a una agrupación que no es un Estado". Así pues, parece ser evidente que, tratando de adaptarse a la realidad en las actuales relaciones internacionales, el derecho internacional comienza también a rechazar el concepto naciones como soberanía absoluta, y a esbozar nuevas directrices para otras fórmulas políticas.

Hemos tratado de demostrar en estas notas cómo la forma política primaria entre los seres humanos lo es una fórmula *de asociación*, y cómo ésta se define en términos de carácter supra-nacional tanto en sus orígenes como para los efectos de este trabajo. También hemos definido como el carácter esencial de esa fórmula de asociación la existencia de un *pacto* que institucionalice la relación real existente.

Hemos esbozado además cómo el concepto de asociación se vio envuelto históricamente con el concepto del Estado y la soberanía, y cómo la realidad política de nuestro tiempo ha forzado una recapitulación de este error. También hemos descrito el nuevo enfoque volviendo a las fuentes originales.

Tratemos ahora de enmarcar nuestro concepto en su nuevo contexto histórico y definámoslo de acuerdo a la realidad política de nuestro tiempo.

## II. *La Asociación como Proceso Socio-político*

Ernst Haas, en su *Integration: Ideology and Institutions* establece que existen dos directrices dentro de las relaciones internacionales modernas, que se hacen evidentes después de la Segunda Guerra Mundial: (1) la multiplicación de las soberanías; y (2) el crecimiento de una red de organizaciones internacionales —formas de asociación entre gobiernos, grupos e individuos— que han sido institucionalizados en un número nunca antes igualado, ya bien en la esfera política, económica o funcional, ya bien en un nivel regional o universal.<sup>10</sup> Es a este segundo fenómeno al que dedicaremos atención en estas notas como relevante a nuestros intereses.

Ya hemos descrito al Estado como una de las formas de asociación

<sup>10</sup> El trabajo mencionado es un propuesto capítulo (leído en galeras en Littauer Center, Universidad de Harvard) de un propuesto libro de Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford University Press: 1957).

política municipal (interna), y hemos explicado así cómo el fenómeno de la multiplicación de soberanías se ve afectado por ella. Nos corresponde ahora estudiar cómo se hace evidente también en la esfera internacional el fenómeno de la multiplicación de formas de asociación, descrito por Haas en el párrafo anterior. Consideraremos aquí dónde enmarca el concepto de la asociación política dentro de la esfera de las relaciones internacionales.

Una de las primeras veces —si no la primera— en que aparecen formas de asociación social institucionalizadas sin tener un carácter puramente nacional lo es en la Edad Media, cuando un esfuerzo de la Iglesia para concentrar y unificar la vida bajo la comunidad cristiana se enfrenta a una inmensa variedad en la vida local. La coexistencia de ambas esferas —nos dice E. F. Jacob en su artículo *The Growth of Autonomy*— pudo perpetuarse mediante variadas fórmulas de asociación.<sup>11</sup> Al establecerse esta serie de asociaciones de carácter social, se institucionalizó la autonomía existente entre las esferas sociales y se hizo necesario un sistema dentro del cual pudiesen coexistir a su vez todas las formas de asociación. Fue en este momento histórico en que Johannes Althusius escribió su *Política*, en la cual estableció la primera fórmula teórica efectiva como interpretación relevante a la realidad existente.<sup>12</sup> Las instituciones medievales de las cuales Althusius obtuvo las ideas para su teoría debían su existencia a la necesidad económica de asociarse, o al fenómeno de asociación con propósitos culturales o religiosos resultante del colapso del feudalismo. Basándose en las estructuras políticas de fines del medievo, formuló una teoría de asociación en niveles sucesivos de comunidad, una teoría de asociación federalista.

Sin embargo, acompañando el surgimiento de formas de asociación como instituciones sociales y la formulación del Federalismo como concepto político, había de surgir también el concepto de "la Soberanía" basado en las ideas de Bodino,<sup>13</sup> el cual acompañaría a ambas ideas en todas sus formulaciones en los siglos subsiguientes.

No obstante, observamos en la primera parte de estas notas cómo el concepto de la soberanía ha sufrido duros embates durante los últimos tiempos; cómo, lentamente, se va logrando su saludable separación de los conceptos federalistas, y cómo también se vuelve a analizar la realidad política del hombre en sus términos básicos y originales, esto es, en términos de asociación, de pacto, y de esferas federales de servi-

<sup>11</sup> Este artículo, en *The Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. I (N. Y.: 1930), es un magnífico recuento histórico del desarrollo de los conceptos autonómicos, tema tangente al que nos ocupa en este artículo.

<sup>12</sup> Johannes Althusius, U. J. D.: *Política, methodicè digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603; véase nota bibliográfica 14.

<sup>13</sup> Jean Bodin (Bodinus De Republica): *The Six Books of Commonweale*, traducción de R. Knolles, 1606; véase nota bibliográfica 14.

cio. Es en este contexto teórico que intentamos definir nuestro concepto de asociación política.

Se hace necesaria aquí una aclaración fundamental. La asociación como concepto —en la forma en que la trataremos en estas notas— debe distinguirse de lo que solamente es un elemento en su definición: la institución o instituciones creadas para implementar la relación. Lo que nos interesará es exclusivamente *la asociación como relación*. Las instituciones, las formas, o los mecanismos para implementar dicha relación pueden ser, y son, extremadamente variados. Sin embargo, la relación tiene en sí misma una serie de elementos comunes a todas las diferentes implementaciones. Vemos la asociación, pues, como un "continuum" de relaciones humanas que necesariamente tiene que existir dentro de unos organismos o instituciones para lograr su implementación.

En páginas anteriores definimos el concepto de asociación como un proceso mediante el cual una relación entre grupos humanos es institucionalizada en una fórmula política. Al enmarcarlo dentro de las relaciones internacionales contemporáneas podemos describirlo como una serie de pasos en un "continuum", y que proceden en la siguiente forma:

Al formarse una "comunidad" en la esfera internacional, es decir, al reconocer una serie de individuos, de grupos o estados un deseo de establecer una serie de lazos comunes, se puede reconocer la comunidad como tal y se identifican unos propósitos comunes a todos sus componentes. Para facilitar el logro de dichos propósitos, se lleva a efecto un pacto entre los miembros, esto es, se "constitucionaliza" la deseada o ya existente relación. Este paso le da a la misma su exclusivo carácter político. Entonces, la relación se institucionaliza creándose un organismo de carácter internacional.

Nos corresponde ahora analizar todas las formas políticas de asociación internacional existentes en el mundo actual que corresponden a esta definición. Podemos dividir las en dos clases definidas: (1) las formas de asociación establecidas entre naciones "soberanas" pero con elementos claramente supra-nacionales y (2) las formas de asociación de carácter federalista como solución a un pre-existente problema colonial. Sin embargo, existirá en ambas un elemento común: la selección de formas de asociación con carácter federal como medio de instituir una relación de carácter supra-nacional.

Es pues evidente que la enmarcación de la teoría de la asociación como parte del proceso socio-político debe realizarse dentro del proceso federalista, y en última instancia, cuando éste encarna un carácter supra-nacional. Ya hemos analizado la asociación como tal dentro de la rea-

lidad de las relaciones internacionales. Nos corresponde ahora analizar en términos teóricos los otros dos elementos mencionados.

En su libro *Problems of Federalism* nos dice Sobei Mogi que "la idea federal es el espíritu de la interdependencia pragmática de un universo pluralista", y que la teoría federalista "es la base de toda clase de asociaciones humanas" ya que "la idea federal no está reservada a la esfera política del estado, sino que es la base general de la organización humana".<sup>14</sup> Aceptemos o no esta contención, debemos reconocer que —como dice Macmahon— el término federalismo es usado en el campo de las asociaciones voluntarias" con la laxitud excusable".<sup>15</sup> Así pues, enmarquemos el fenómeno de la asociación política dentro del proceso federalista.

Nos dice Carl J. Friedrich en *Federalism, Mature and Emergent*, que "la propagación del federalismo predicha por Proudhon se ha realizado en todos los niveles de aquellas sociedades que han progresado en una dirección democrática y constitucional"; que "nuevos sistemas federales se están estructurando", y que "las más viejas comunidades federales están desarrollando nuevas soluciones al problema de territorios asociados".<sup>16</sup> Es pues evidente que la síntesis entre la multiplicidad de soberanías y la popularización de las asociaciones ha de encontrarse en fórmulas federalistas.

El federalismo ha sido estudiado, analizado y definido en diversas formas. Sin embargo, cuando se le considera en términos pragmáticos como un "proceso", se encuentra que el federalismo debe definirse como "el proceso mediante el cual un número de organismos políticos separados entran en pactos en determinadas esferas comunes con propósitos definidos; o a la inversa, como el proceso mediante el cual una entidad política antes unitaria se descentraliza al punto en que surgen otras comunidades políticas capaces de llevar a cabo decisiones propias en determinadas esferas".<sup>17</sup> Es decir, es un proceso que puede ser "centrífugo" o "centrípeto", con un denominador común en ambos casos: la creación de una "comunidad" por el pacto. Es la esfera internacional, la importancia de este concepto de comunidad federalista es vital. Dice el profesor Friedrich en el artículo que estamos citando que el pacto en sí no "hace" a la comunidad, que "solamente si existe una coexistencia e interacción de una serie de comunidades políticas como entidades autónomas puede haber un genuino federalismo"; pero que "tal conglomerado de comunidades autónomas es incompatible con los conceptos

<sup>14</sup> Sobei Mogi, *The Problem of Federalism*, 2 vols. (George Allen & Unwin Ltd.: 1931). (Las notas bibliográficas 12 y 13 están tomadas de esta edición).

<sup>15</sup> Arthur W. Macmahon, "The Problems of Federalism: A Survey", en *Federalism, Mature and Emergent* (citado en la nota bibliográfica 7).

<sup>16</sup> Carl J. Friedrich, *op. cit.* (n. b. 7).

<sup>17</sup> *Ibid.* Esta definición es aceptada por la mayoría de los estudiosos modernos.

de soberanía prevalecientes”, así que “este entrelazamiento de comunidades puede lograrse solamente dentro del contexto de una constitución”.

Podemos discernir, a través de la definición de federalismo que precede, dónde enmarca nuestro concepto de asociación en la estructura teórica federalista de nuestro tiempo. La asociación es uno de los pasos en el proceso federalista; y el federalismo, el último paso en el proceso asociativo. Dentro del proceso asociativo del ser humano, el llamado “instinto gregario”, el deseo de asociación, se instituye en una serie de etapas. De la familia, al clan, a la tribu, a la nación, al estado-asociación (que substituye a la nación-estado), a la asociación federalista, a la federación supra-nacional. Es todo un continuum de progreso histórico-humano hacia la mejor forma de gobernarse.

¿Hasta dónde ha llegado el proceso que hemos descrito en el párrafo anterior? Analicemos la realidad política internacional y veamos cuán adelantados están los esfuerzos reales entre los pueblos del mundo por asociarse.

### III. *Formas y Elementos de Asociación Supra-nacional*

Particularmente en los últimos diez años se ha hecho evidente en las relaciones internacionales la formación de una serie de agrupaciones de estados “soberanos” con distintos propósitos. Parece útil al propósito de nuestro estudio el describir someramente este proceso de aglutinación supra-nacional.

Nos dice Ernst Haas en varios artículos sobre este tema que, de los 82 estados “soberanos” en el mundo, solamente quince no pertenecen a alguna forma de asociación con otros estados. Es decir, el 85% de los personajes de la vida internacional son parte de alguna estructura militar, económica o política que tiene algunas características de asociación tal y como la hemos definido en notas anteriores. En particular, desde 1947-49 ha habido un florecimiento de asociaciones regionales, y las mismas han llegado a ser “una fórmula permanente de nuestro tiempo”.<sup>18</sup> Aunque en su mayoría no son formas realmente supra-nacionales, representan esfuerzos conscientes de asociarse en niveles más altos que el de la nación, lo que evidencia, por lo menos, un deseo ingente de supranacionalidad. El enorme aumento en el número de estados independientes puede reconciliarse con este fenómeno que hemos descrito anteriormente únicamente a través del establecimiento de “un sistema

<sup>18</sup> Los artículos, anteriores a su libro ya citado (n. b. 10) son “Regionalism, Functionalism and Universal International Organization” en *World Politics*, Vol. VIII (Oc. '55-July '56); y “The Challenge of Regionalism” en *International Organization*, Vol. XII, No. 4 (Otoño, 1958).

multi-polar de organización" en la política internacional. Este hecho tendería a establecer las formas de asociación como la característica, el elemento básico de las relaciones internacionales, substituyendo de esta manera el concepto de la nación-estado como el personaje único en las mismas. Analicemos los elementos y formas en que se hace evidente esta directriz dentro de las relaciones internacionales contemporáneas.

La amenaza militar externa ha sido, generalmente, el factor aglutinante de mayor fuerza en la vida internacional. Como evidencia de este hecho notamos que cincuenta y ocho de los ochenta y dos miembros de la ONU han entrado a formar parte de alianzas militares regionales desde la II Guerra Mundial. Por otro lado, ya existen indicaciones de una transformación de dichas agrupaciones militares en "organizaciones de tratado" con carácter regional, las cuales poseen una estructura más sistemática, permanente y funcional. El más relevante ejemplo de este hecho lo es la Organización del Tratado del Atlántico Norte.<sup>19</sup>

Desde 1948 los países de la OTAN han actuado en forma similar en la prosecución de una serie de finalidades políticas. Nunca se ha recurrido al uso de la fuerza entre ellas, y se mantiene un rígido sistema de consultas para garantizar la unanimidad en la acción. Los propósitos del Pacto de 1949 (ayuda militar en caso de invasión) se han alterado y extendido hacia otros campos además del militar. El desarrollo fundamental dentro de la organización es el enorme crecimiento de los organismos centrales de la misma. En el aspecto militar la centralización es casi absoluta: Los cuarteles generales y las tropas de las naciones miembros en Europa se han integrado bajo la dirección de un Comité y un Cuartel General. Además, parece ser evidente —dentro de la Organización— la existencia de procedimientos secretos para el uso inmediato de equipo atómico, sin consulta previa a los miembros en caso de necesidad como lo atestigua Kissinger en su *Nuclear Weapons and Foreign Policy*.<sup>20</sup> Esto implica una enorme delegación de poder nacional a la asociación, un acto sin precedente en las relaciones internacionales. También se ha desarrollado un sistema especial de hacer decisiones que evade la votación, y depende exclusivamente de consultas y convenios. Este método ha sido muy efectivo en materias económicas e infraestructurales.

La mayoría de las naciones miembros están interesadas en una asociación aún más estrecha, especialmente en materia económica; en particular los miembros más pequeños, los cuales han abogado por la creación de "una legislatura pre-federal" que rija en una serie de esferas.

<sup>19</sup> Para una brillante discusión de la OTAN desde el punto de vista de aglutinación supra-nacional véase K. W. Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area* (P. U. Press: Princeton, N. J., 1957).

<sup>20</sup> Henry M. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (Harper: 1957).

Vemos pues, como la OTAN demuestra, en parte, el deseo de los pueblos del mundo de establecer nuevas formas de decisión y ejecución supra-nacional.

La más exitosa de estas nuevas formas de asociación hasta el presente lo ha sido la de la unificación europea.<sup>21</sup>

En 1959, Robert Schuman propuso el primer esfuerzo federativo europeo con carácter oficial: la Comunidad del Carbón y el Acero. Como resultado de su feliz y efectiva institucionalización, un proceso de acercamiento surgió entre los partidos políticos, uniones obreras y empleados de las naciones pertenecientes; fenómeno que llevó al establecimiento de la Comunidad Económica Europea, y de Euratom, la comunidad Atómica europea. Como parte de este proceso se estableció lo que llegaría a ser la Asamblea Parlamentaria Europea en 1958. Dentro de ésta, se desarrolló un consenso doctrinal sobre una base supra-nacional entre sus miembros, y además, la Asamblea como tal asumió amplias responsabilidades supra-nacionales, controles de supervisión, y en algunos casos, autoridad legislativa. En su primera sesión, los miembros de la asamblea se dividieron los escaños a base de partidos, y no de nacionalidad. El primer paso hacia un parlamento europeo supra-nacional fue dado en ese momento y desde entonces, los miembros han actuado a base de líneas de partido. En enero de 1959 el Mercado Común Europeo comenzó sus funciones, y la unificación progresa exitosa y rápidamente. El desarrollo más reciente dentro del proceso de unificación europea lo ha sido la solicitud de obtener representación diplomática como un solo cuerpo en varias esferas de la vida internacional. El ejemplo de Europa ha sido seguido por el Concilio Nórdico, que se reuniera en Oslo en noviembre para establecer un Mercado Común Escandinavo, y más recientemente por Latinoamérica. Este y otros desarrollos recientes tienden a *evidenciar un fortalecimiento del concepto de supranacionalidad en Occidente.*

Entre las regiones que han seguido los pasos de Europa en este esfuerzo está Latinoamérica. Aunque la Organización de Estados Americanos tiene en sus manos la posibilidad de ejercer poderes supra-nacionales, nunca lo ha hecho. La organización no es más que una alianza, y un sistema para la solución pacífica de disputas. Un desarrollo más prometedor lo ha sido, desde 1954, el establecimiento de la Organización de Estados Centroamericanos. La ODECA instituyó hace un año mediante la firma de dos tratados para promover una verdadera federación centroamericana, lo que ha sido llamado "el paso más cercano

<sup>21</sup> Véase Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford Univ. Press: 1957) (citado en n. b. 10).

a una verdadera supranacionalidad panamericana de nuestro siglo".<sup>22</sup> Uno de los tratados establece un área de mercado libre en la región, aboliendo restricciones sobre  $\frac{1}{4}$  del comercio total del área, y estableciendo también una Comisión "para elaborar un plan de integración definido". Además, han sido creados ya una serie de cuerpos semi-gubernamentales con carácter supra-nacional. Otra serie de pasos en el proceso de integración están siendo considerados por la organización, entre ellos, representación diplomática común, moneda común, pasaporte común, y otros. Vemos aquí otro testimonio de la *popularización de formas supranacionales institucionales en determinadas esferas de la vida internacional*.

Aun dentro de la misma Organización de Naciones Unidas vislumbramos una serie de elementos con carácter supra-nacional. Clark M. Eichelberger ha dicho en su *U. N.: First Ten Years*<sup>23</sup> que la organización es "menos que un gobierno mundial, pero algo más que una liga de estados soberanos"; J. A. Joyce en su libro *Revolution on East River* indica que ha habido una "erosión constante" de la soberanía de los miembros en la última década.<sup>24</sup> Entre los desarrollos prometedores dentro de la ONU encontramos la aparición de un patrón de actividad parlamentaria supra-nacional; la oportunidad que se ofrece a las nuevas naciones de asociarse entre sí; la creación de una serie de empleados bajo una "soberanía dual", la de su país y la de la organización; y la estructuración de formas de unión funcional en esferas específicas. A este último desarrollo David Mitrany le ha llamado "federación a plazos".<sup>25</sup> En resumen, en los campos administrativos y no-políticos, la ONU es otro ejemplo de la evidente tendencia ya apuntada.

El número de esfuerzos de asociación supra-nacional entre pueblos es enorme. Nos hemos limitado a describir los que más atención reciben y merecen. Sin embargo, funcionan otra serie de ellos que por no ser de carácter controversial reciben menos atención, pero siguen siendo esfuerzos tan válidos y efectivos como cualquier otro. Entre ellos, numerosos ejemplos históricos, como la Unión Postal, existente desde hace décadas; ejemplos funcionales y dinámicos, como la Comisión del Caribe, la OTASE y la Conferencia de Bandung; el peculiar caso de Berlín y varios otros cuya discusión posponemos por razones obvias.

A través del estudio de estos esfuerzos asociadores y de su institucionalización, se perciben una serie de elementos comunes. Están di-

<sup>22</sup> "Central American Union: Cure for Latin American Ills?" en *Latin American Report*, Vol. III, No. 2 (enero, 1959).

<sup>23</sup> Clark M. Eichelberger, *U. N.: First Ten Years* (Harper: 1954).

<sup>24</sup> J. A. Joyce, *Revolution on East River, The Twilight of National Sovereignty* (Abelard-Schuman: 1956).

<sup>25</sup> David Mitrany, *A Working Peace System* (R. I. I. A.: 1946).

luidos, difusos, casi ocultos en sus distintos contenidos o instituciones. Sin embargo, hemos podido notar en este muy somero análisis —entre otros: una “erosión” del concepto de soberanía; el hecho de que siempre existe un propósito, un factor aglutinante; que la asociación se realiza consistentemente en determinadas esferas, sin intervención o menoscabo de otras; que el medio fundamental para la decisión es la consulta; que la institucionalización comienza generalmente con un pacto. Hay pues, elementos comunes a todas las distintas realidades, a todos los diferentes esfuerzos asociadores, que parecen hacer factible una clara definición de la asociación como parte de un proceso federativo supra-nacional a largo plazo.

#### IV. *Asociación como solución federalista al problema colonial*

En el campo de las relaciones internacionales contemporáneas se evidencia —además del fortalecimiento de un anhelo de supra-nacionalidad entre los pueblos de Occidente— la emergencia de una gran cantidad de pueblos que rompen sus lazos coloniales y entran en la vida política internacional por vez primera. El despertar de estos pueblos, generalmente infradesarrollados, se ha transformado en la última década, en una directriz vital en las relaciones internacionales, y las demandas para resolver sus propios problemas han tenido y tendrán una gran influencia en la conformación de la política internacional contemporánea. El principal, a la vez que el primer problema a que se enfrentan estos pueblos es al de la emergencia misma, esto es, de *cómo habrán de estructurar su “método de contacto” con el resto del mundo.*

Ante sus líderes se vislumbran las dos alternativas tradicionales: la nación-estado independiente, con soberanía absoluta o la incorporación total de la metrópoli. Sin embargo, la realidad factible obliga a algunos a analizar escépticamente ambas alternativas, y aun a explorar la posibilidad de experimentar con otras alternativas que las ortodoxas. ¿Cuál es esa realidad factible? ¿Cómo se define, y cuáles han sido los efectos del llamado “problema colonial”? Y finalmente, ¿cuáles han sido y son las alternativas *no* ortodoxas? Nos proponemos contestar esas preguntas en estas notas.

El expansionismo, tribal, nacional o de grupos, llámese imperia-lismo, colonialismo, anexión, ocupación o por cualquier otro término menos severo, es un fenómeno antiguo en la historia política. Esta vieja fuerza adquirió nuevos caracteres en el siglo xv, y otra vez en el xix, con la irrupción en la vida de los pueblos de formas tecnológicas hasta entonces desconocidas. En ambos casos, un fortalecido empuje expansionista fue resultado subsiguiente al progreso y el aumento en la capa-

cidad tecnológica de un área determinada del mundo: Europa. Fue, pues, el llamado "abismo tecnológico" entre los pueblos del mundo el que hizo posible la subyugación de los pueblos subdesarrollados, y dicho "abismo" sería también la cuestión fundamental al intentarse hallarle una solución al problema colonial hace dos décadas.

Entre 1940-1950 los más grandes cambios tecnológicos de la Humanidad afectan otra vez el transcurso de las relaciones internacionales. Después de la segunda guerra, se hace imperante el llamado "problema colonial". Al introducirse las más avanzadas técnicas, los pueblos coloniales empiezan a cerrar el "abismo" y a hacer demandas. Una ola de idealismo sacude a Occidente, y los antiguos imperios coloniales europeos consideran deshacerse de sus colonias, bajo presión ejercida por los conceptos prevalecientes en la post-guerra con respecto a los derechos humanos, políticos, y de gobierno propio. La Carta del Atlántico y la Carta de la ONU fueron ejemplos evidentes.

Sin embargo, el problema colonial no era uno exclusivamente político. La fuerza básica tras el expansionismo había sido, y es, la diferencia en tecnología. La verdadera substancia del problema colonial no es un problema de gobierno propio. El "abismo tecnológico" existe aún. El problema colonial no ha cambiado de contenido básico; ha cambiado solamente en su forma.<sup>26</sup> El problema, tanto para los países metropolitanos como para sus ex-dependencias no es uno de demandas representativas o de sufragio, es mayormente uno de ayuda técnica o de desarrollo económico. Este hecho se hizo evidente a ambas partes luego de calmarse la euforia idealista del momento. Una serie de programas de desarrollo para pueblos coloniales, y aún para países ya independientes, han demostrado ser parciales, inarticulados e inefectivos. Sin embargo, al mismo tiempo, una solución sustantiva y bien articulada se vislumbra como alternativa final al colonialismo de Occidente. Una solución en que la necesidad de ayuda técnica y económica de estos pueblos para cerrar el abismo tecnológico está unida a una posición respetable y digna en la esfera política.

Estudiosos del problema habían clamado por dicha solución. Entre ellos, Stefan Possony, de la Universidad de Georgetown, en un artículo en *The Idea of Colonialism*.<sup>27</sup> La Guerra Fría, ofreciendo a los pueblos infra-desarrollados la posibilidad de escoger entre dos sistemas político-económicos competitivos, forzó a Occidente a ofrecer nuevas alternativas que pudiesen asegurar al mismo tiempo, el avance tecnológico y el logro de la identidad nacional de dichos pueblos.

<sup>26</sup> Véase para una elaboración de este punto el capítulo sobre este tema en Vera Micheles Dean, *The Nature of the Non Western World* (Mentor, N. Y.: 1957).

<sup>27</sup> El artículo es una brillante exposición de la necesidad de alternativas al problema colonial. En R. Strausz, H. Hupe y R. Hazard (Eds.), *The Idea of Colonialism* (F.P.R.I., Praeger Inc.: 1958).

En el momento histórico presente, una relación dependiente en la esfera tecnológica es inevitable para la mayor parte de los pueblos del mundo. Al mismo tiempo, también es necesaria para ellos una posición de relativa igualdad en la esfera socio-política de la vida internacional. Vera Micheles Dean ha recalcado este hecho en su libro *The Nature of the Non Western World*<sup>28</sup> cuando alega que Moscú puede argumentar en una forma que, aunque inaceptable al Oeste, sí impresiona a las áreas no-Occidentales, al decir que ha asociado a los asiáticos sobre una base más o menos igual a la de los demás habitantes de la URSS y así ha acelerado su desarrollo. El Oeste parece haber seguido un curso similar con respecto a sus pueblos dependientes. Entre los sistemas políticos con carácter asociativo que han surgido a la vida internacional en la última década hay varios que aparecen como única solución a la necesidad de armonizar las enormemente distintas realidades en las esferas tecnológicas y políticas de los pueblos infra-desarrollados.

Sin embargo, hacía ya varios años que se había vislumbrado la fórmula de asociación federalista como solución al problema colonial. Con lo que nos atreveríamos a llamar su "usual previsión histórica", los ingleses esbozan, durante las décadas iniciales de este siglo, la primera fórmula de asociación federalista post-colonial: la Mancomunidad de Naciones.<sup>29</sup>

El Imperio Británico se había convertido en 1926 en una forma política que "desafía clasificación, y no tiene parecido real con ninguna otra organización política que hoy existe o ha sido ensayada jamás" —en las palabras de un informe oficial, el famoso *Balfour Report*. Desde 1800, el imperialismo británico había entrado en lo que ha sido llamado por M. H. Boehm "su peculiar síntesis con el federalismo".<sup>30</sup> Su desarrollo político había estado basado en un proceso de asociación que respondía al deseo de adquisición de un status igual al de los ciudadanos británicos de la metrópoli para los ciudadanos de las colonias, ante la imposibilidad de obtener representación para éstas en el Parlamento inglés. Para la década de 1848 se estableció una forma de gobierno representativo local en las colonias de Norte América (y más tarde en Australia y Nueva Zelanda). Luego de concederle igualdad de derechos a los ciudadanos de la colonia que a los de la metrópoli, se hizo difícil en 1859 negarles el derecho a imponer sus propias tarifas aduaneras. El próximo paso lo habrían de dar las colonias en 1867 al unificarse en una federación para constituir el Dominio del Canadá (desarrollo que imitaron más tarde Australia, Sur África y Nueva Ze-

<sup>28</sup> Vera Micheles Dean, *op. cit.* (n. b. 26).

<sup>29</sup> Un magnífico recuento del desarrollo de la Mancomunidad puede encontrarse en la Parte I del libro de Nicholas Mansergh, *Survey of British Commonwealth Affairs* (R. I. I. A., Oxford Univ. Press: 1952).

<sup>30</sup> Max Hilderbert Boehm, "Federalism", en *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. VI.

landia). En 1868, ante la exigencia del gobierno británico de que los dominios contribuyesen a su propia defensa (en vista de que poseían gobierno propio) ya con servicios personales o pagos monetarios, las tropas británicas fueron sustituidas por tropas locales. Esto llevó a la Primera Conferencia Colonial en 1887 y a la creación del Comité Imperial de Defensa en 1901, con representación de los dominios, con poderes consultivos. Las esperanzas de una paz permanente permiten, luego de la Primera Guerra, una mayor descentralización militar, la que habrá de llevar en 1918 a la representación de los dominios dentro de la delegación británica en las conferencias de paz, y finalmente a su aceptación como miembros de la Liga de las Naciones y su reconocimiento como "miembros en propiedad de la comunidad internacional". Es así como por vez primera en la historia de las relaciones internacionales, una serie de pueblos escogieron una forma de contacto con los otros pueblos del orbe que no era la ortodoxa, y que contenía los elementos que hemos apuntado como necesarios para hacer posible una emergencia saludable de pueblos infra-desarrollados a la vida internacional. En 1922, durante la crisis de Chanak, los dominios exigieron el derecho a decidir su participación en conflictos armados. Estos eventos hicieron evidente la necesidad de definir la nueva realidad del ex-imperio británico. Es con ese propósito que se prepara en 1926 el *Balfour Report*.

El término *Commonwealth* (traducido generalmente como Mancomunidad) se había usado por vez primera en 1917 para definir las "naciones autónomas dentro del Imperio Británico". En 1926 el Informe Balfour —ya citado— define el término en forma similar, como un grupo de "comunidades autónomas" dentro del Imperio Británico, "iguales en status", pero no en funciones, "libremente asociadas", como miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones. Esta habría de ser la definición a institucionalizarse legalmente en el Estatuto de Westminster en 1931, el cual garantizaba, como base de la nueva forma de asociación política, el principio del consentimiento. Meses después, la Conferencia Imperial esbozó, y fueron firmados más tarde, una serie de tratados bilaterales que establecieron un sistema tarifario de preferencias entre Gran Bretaña y los Dominios.

Así pues, los elementos básicos de la Mancomunidad fueron, en un principio, la defensa común, la unión tarifaria, y la moneda común (la llamada "área esterlina" debido al uso de la plata como base de las monedas circulantes). Estas esferas de comunidad eran articuladas por las Conferencias Imperiales (luego de Ministros) y dentro de éstas mediante un sistema de consulta, y no únicamente de votación. El próximo paso en el proceso asociativo lo fue la abdicación de Eduardo VIII y la redacción de un nuevo Juramento prestado por Jorge VI en 1937, eventos que dieron a la Mancomunidad el toque final de legalidad escrita.

En 1949, con la aceptación de la República India, el "Commonwealth" llegó al clímax de su fase de descentralización y probó otra vez la capacidad británica para reconciliar sus formas constitucionales con las realidades políticas. En este mismo período el Canadá forzó una cuestión básica con respecto a la ciudadanía: reversando la práctica hasta ese momento presentó la contención de que era la ciudadanía del dominio la que garantizaba la membrecía en la Mancomunidad como súbdito británico, y no con el énfasis en la ciudadanía británica como había sido hasta entonces. El Parlamento, luego de consultar a los dominios, pasó la llamada Acta de Nacionalidad Británica, la que aceptó la tesis canadiense, creando la ciudadanía dual del dominio y la mancomunidad, con acento en la primera.

Hace una década pues, que la Mancomunidad de Naciones logra una definición más o menos clara. Es una asociación federalista de pueblos unida por una lealtad común a la Corona, lealtad que se institucionaliza en una simbólica ciudadanía común. Es evidente que la Mancomunidad no está unida por lazos estrictamente constitucionales (lo que más semejaría una "constitución" es el Estatuto de Westminster, y su implementación por los dominios). Tampoco es ya exclusivamente una unión de defensa y comercio. El proceso federalista ha pasado ya ambas etapas, ha ido más lejos, y descansa hoy sobre una serie de hechos pragmáticos, entre otros, la prevalencia del derecho inglés, de la tradición parlamentaria británica y del sistema educativo inglés como bases fundamentales. Además, es una red de comunicación, de información y de consulta, es una unidad financiera y de formación de capital, y otros factores varios fuera ya de la esfera exclusivamente política.<sup>31</sup>

Si consideramos el federalismo como proceso podemos ver cómo la Mancomunidad puede servir parcialmente de pauta para el establecimiento de una teoría de asociación federalista post-colonial. El proceso se movería desde la emergencia de los pueblos ex-coloniales hasta su participación en una comunidad con carácter federalista junto a la metrópoli. Los "pasos" serían, en órdenes diversos: una unión militar (defensa común), una unión económica (mercado y moneda común), una unión ideológica (ciudadanía común), y una unión socio-política con carácter federalista (estructurada finalmente, no solamente entre organismos de gobierno, sino entre asociaciones privadas y entre individuos) en una serie de esferas.

En años más recientes han surgido otras formas de asociación federalista post-colonial. Entre ellas, luego de una serie de "pasos" de go-

<sup>31</sup> Para una discusión de la Mancomunidad en sus nuevos aspectos véase C. E. Carrington, "A New Theory of the Commonwealth", *International Affairs*, Vol. XXXI, No. 2 (April 1955); y H. Duncan Hall, "The British Commonwealth: A Symposium", *The American Political Science Review*, Vol. 47 (1953).

bierno propio durante la última década, se ha conformado la llamada *Comunidad Francesa*.<sup>32</sup> Después de la II Guerra —al estructurarse la Constitución de la Cuarta República— se le concedió la ciudadanía francesa a los pueblos de los territorios Ultramarinos de Francia, y se les dio participación en los órganos legislativos y consultivos de la República. Diez años más tarde, al aprobarse la *Loi-Cadre* de junio de 1956 se le concedió a dichos territorios la autonomía local que demandaban, manteniendo la estructura de gobierno central de 1946. Entre 1956 y 1958 —nos dice el *French Affairs*— “los representantes de los Territorios demandaban el reconocimiento de su derecho a la independencia, mientras al mismo tiempo, reafirmaban su adhesión al principio de cooperación estrecha entre la metrópoli y los territorios con el fin de enfrentarse a los problemas económicos y tecnológicos del mundo moderno, y para los cuales esas soluciones políticas no eran capaces, por sí solas, de elevar el nivel de vida, social e intelectual de sus pueblos”.

Como resultado de la promulgación de la Quinta República Francesa en octubre de 1958 se instituyó una Comunidad entre “la República Francesa y los Territorios de Ultramar que mediante un acto de libre determinación adoptasen la Constitución”. Todos los territorios excepto Guinea votaron por la Comunidad. El voto general fue afirmativo (“sí”) en un 93.5% de los votantes, o el 65% de los electores registrados. En meses anteriores el Primer Ministro, Charles de Gaulle, había hecho claro que las alternativas para los territorios eran: (1) independencia total e inmediata (en caso de votar “no”); (2) permanencia dentro de la Francia metropolitana incorporados como “territorios” o “departamentos”; o (3) membrecía en la Comunidad con status municipal de Estados o “Repúblicas” (permanente o temporera). Es aconsejable señalar aquí que por vez primera en la historia se ofreció a pueblos emergentes *otra* alternativa que las ortodoxas independencia o incorporación, y que esa nueva alternativa fue la aceptada por abrumadora mayoría en votación libre en los territorios. Las alternativas estaban diseñadas para colocar las relaciones de la metrópoli con sus ex-territorios sobre la base del principio de consentimiento en una fórmula de asociación con iguales derechos y deberes, y en la cual Francia misma renunciaba a parte de su soberanía, y la entregaba a la Comunidad.

La Constitución distingue entre esferas de ingerencia local y común. En estas últimas la comunidad se institucionalizó en una serie de agencias intergubernamentales comunes a todos los miembros: un Consejo Ejecutivo, un Senado, una Corte de Arbitraje y una Secretaría.

<sup>32</sup> A falta de artículos académicos sobre la Comunidad, para mayor información véase *French Affairs*, publicación oficial de la Embajada de Francia en Nueva York, números 71 y 79, en octubre 1958 y enero 1959, respectivamente.

La Comunidad como tal está unida por el lazo de la ciudadanía, y tiene jurisdicción sobre las siguientes esferas: política exterior, defensa, moneda y mercados y también sobre materiales estratégicos. En adición (sujeto a acuerdos especiales con los territorios) supervisión del sistema judicial, la educación superior, transportes y telecomunicaciones.

El Presidente preside y representa la Comunidad. El Premier, los jefes de gobierno de los otros *Estados* miembros, y los Ministros de la Comunidad son componentes del Consejo Ejecutivo (el cual se reunió por vez primera en febrero pasado).<sup>33</sup> El Senado, compuesto por un representante por cada 300,000 habitantes, estudia los tratados, actas y acuerdos que obligan a la Comunidad y se debe reunir dos veces al año. Estructurando aun más el concepto de asociación, el artículo 88 de la Constitución provee para la asociación de otros Estados que los ya aceptados dentro de la Comunidad.

A pesar de estar en proceso de gestación, la Comunidad ha probado ser *otro* esfuerzo por encontrar nuevas alternativas para los pueblos subdesarrolladas que emergen a la vida política internacional. Es interesante anotar cómo recurren, al igual que la Mancomunidad, la ciudadanía común como lazo, la diferenciación de esferas de gobierno, y el principio del consentimiento bilateral como base constitucional.

Otro ejemplo más del esfuerzo por estructurar una forma de asociación federalista post-colonial lo es el llamado *Reino Holandés*, compuesto por los Países Bajos (la metrópoli, en este caso) y los *territorios* ("tierras" en holandés) de Surinam y las Antillas Holandesas (Curazao, Aruba, Bonaire, San Eustaquio, Saba y San Martín).<sup>34</sup>

Como en otros casos, la II Guerra Mundial despertó en ambos "territorios" el deseo de gobierno propio. El 7 de diciembre de 1942 la Reina Guillermina prometió la "reconstrucción" del Reino hacia "una asociación de los territorios sobre una base voluntaria." En 1948 y 1950, mediante legislación unilateral de la metrópoli se concedió autonomía local y regional a los territorios. Sin embargo, se hacía necesario "constitucionalizar" la nueva relación. En junio 3, 1954, las delegaciones de los tres territorios, compuestas por miembros de los gobiernos y los cuerpos legislativos acordaron el texto de lo que habría de llamarse el "Estatuto del Reino". El mismo entró en vigor el 29 de diciembre de 1954 como nuevo orden constitucional.

Esta otra institucionalización particular de la fórmula de asociación federalista está basada en (1) *la igualdad de "status"* de los miembros,

<sup>33</sup> Luego de finalizado el artículo ha vuelto a reunirse el Consejo en julio del corriente, tomando importantes acuerdos sobre el futuro internacional de la Comunidad. Véase el *New York Times* del 8 y 9 de julio de 1959.

<sup>34</sup> Para un análisis del Reino véase J. H. A. Logemann, "The Constitutional Status of the Netherlands Caribbean Territories", *Developments Towards Self-Government in the Caribbean* (van Holve, Ltd.: La Haya, 1955).

(2) la *autonomía* regional, y (3) la *ayuda voluntaria* recíproca. Además, garantiza la primacía del derecho, los derechos humanos y el "buen gobierno." El estatuto contiene una enumeración restrictiva de las esferas que son "asuntos del Reino." Todo lo que no esté enumerado se considera un asunto privativo del "territorio".

El problema fundamental en la estructuración del Estatuto lo fue —al igual que el de la Conferencia Imperial Británica de 1926 y en las cláusulas de la Comunidad en la nueva Constitución francesa ya discutidas— hallar una estructura en la cual la igualdad en status se reconciliase con una disparidad en funciones. La institucionalización siguió las siguientes fórmulas:

Las esferas federales (o del Reino) están reducidas en el Estatuto a un mínimo: la defensa, las relaciones exteriores (casi exclusivamente tratados políticos) y la ciudadanía (nacionalidad). La Sección 2 del artículo enumerativo permite que otras materias sean designadas "Asuntos del Reino" a propuesta y con el consentimiento mutuo de los territorios. La institucionalización de la participación de los territorios en estas esferas es poco más que *consultiva*. Cada territorio nombra un representante plenipotenciario al Consejo de Ministros del Reino (es decir, el gabinete holandés, más dos representantes). Ambos representantes de los territorios evidentemente están en minoría. Sin embargo, cada Ministro Plenipotenciario (es decir, los de los territorios) puede vedar una ley del Reino; pero, a la vez, el Consejo como cuerpo puede enforzar la ley —por sobre dicho veto— si la considera como "de vital importancia" para el Reino. En las Cámaras holandesas los Ministros Plenipotenciarios ejercen algún poder, pues son consultados sobre la redacción de las leyes, tienen capacidad consultiva, pueden proponer legislación en la Cámara Baja, y pueden obligar a una posposición de la votación. En la esfera jurídica existe la intención de dar a la Corte Suprema de Holanda el carácter de corte final de apelaciones, camino que está abierto en el Estatuto. En la esfera internacional, especialmente en casos de tratados y acuerdos que afectan a los territorios, se aplica el mismo procedimiento descrito para las leyes del Reino; pero sin embargo, el lazo constitucional no precluye la posibilidad de que los territorios participen en organizaciones internacionales con representación propia si así lo desean. En la esfera constitucional, las Constituciones de los territorios pueden ser revisadas por éstos luego de consultar a los demás miembros, y un cambio constitucional del Reino está sujeto a la unanimidad de consentimiento de los miembros. El lazo constitucional lo es en este caso, como en otros, la ciudadanía "holandesa" común.

En resumen, hemos encontrado en este caso, como en los anteriores, los elementos básicos de nuestra propuesta definición de la asociación federalista como fórmula política: Como base constitucional, el

principio de consentimiento (establecido en la Constitución Holandesa como "aceptación voluntaria por medios democráticos", mediante el voto favorable de 2/3 partes de las legislaturas electas universalmente en los territorios); la "constitucionalización" en un pacto, constitución o estatuto; la consulta como forma institucionalizada de participación; la ciudadanía común como base ideológica y jurídica; y la división del poder en esferas de gobierno y de servicio (entre las que tienden a ser comunes como en otros casos, la defensa, las relaciones exteriores, etc.).

Está de más apuntar que todas las características anteriores están presentes únicamente cuando existe entre los pueblos una verdadera voluntad de asociarse, y una dependencia mutua en la buena fe.

#### V. *El Estado Libre Asociado de Puerto Rico: Solución Federalista al Problema Colonial y Fórmula de Asociación Supra-Nacional.*

Es nuestra opinión que el haber realizado un estudio —aunque somero— de las formas de asociación en las relaciones internacionales del mundo moderno, nos habrá de ayudar grandemente a comprender la actual realidad política del pueblo puertorriqueño.

Como en otros casos, la adquisición de gobierno propio en Puerto Rico siguió una serie de "pasos": La Carta Autonómica de 1898, de corta duración fue substituida, luego de la invasión americana y del Tratado de París, por un gobierno militar. El Acta Foraker de 1900, y el Acta Jones de 1917 fueron pasos de gobierno propio, aunque más cortos que los obtenidos en la Carta. La II Guerra tuvo aquí también su impacto, y en 1947 se enmendó el Acta Jones para dar aún más gobierno propio, permitiendo que el Gobernador fuese electo y pudiese nombrar su gabinete.<sup>35</sup>

Pero, fue en 1952, a instancias del gobierno de Puerto Rico, cuando se introdujo el elemento de *consentimiento* en las relaciones, y se transformaron éstas en otra fórmula de asociación post-colonial mediante una ley aprobada "en la naturaleza de un convenio". El Pueblo de Puerto Rico redactó su propia Constitución, adquirió poderes totales de gobierno interno, y estableció en referendum su consentimiento para asociarse con los Estados Unidos de América mediante un pacto, en una serie de *esferas* de gobierno.

La base fundamental de la Asociación lo es la *ciudadanía* común. Las esferas comunes de gobierno lo son la defensa, las relaciones internacionales de carácter político, la moneda y mercados y el sistema judicial. La institucionalización de la participación de Puerto Rico en dichas esferas se logra mediante la elección de un Comisionado ante la

<sup>35</sup> Para los distintos aspectos generales e históricos del status véase "Puerto Rico: A Study in Democratic Development", *The Annals*, Vol. 285 (enero, 1953).

Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En dicha Cámara el Comisionado puede presentar y defender proyectos de ley, sin votar por ellos, y además pertenece a aquellos comités que tienen ingerencia sobre asuntos de la Asociación. Es decir, como en otras formas de asociación, ya discutidas, tiene un carácter esencialmente consultivo, pero sintetiza las instituciones comunes en las relaciones, representando a un pueblo ante el otro.

Es evidente pues, que el Pueblo de Puerto Rico ha estructurado su propia fórmula de asociación. Sin embargo, es evidente también que la misma posee una serie de elementos comunes a las demás formas de asociación ya analizadas. Como hiciéramos notar al principio de estas notas, la *institucionalización* particular de la asociación es diferente en cada caso, pero *la relación, el proceso asociativo*, es común a todos ellos. Es innegable que una nueva fórmula política ha surgido a la vida internacional. Una fórmula que se evidencia en formas distintas en tanto y en cuanto responde a sistemas constitucionales determinados y realidades particulares, pero que es similar básicamente, en cuanto a sus elementos constitutivos. Esta nueva fórmula, que va estructurándose lentamente en Occidente, posee una serie de características que la hacen relevante a la realidad post-colonial del presente: es lo suficientemente general para hacer posible la coordinación de la política occidental hacia los pueblos dependientes, y a la vez es lo suficientemente particular para permitir su implementación; es esencialmente dinámica, lo que permite adaptarse a los eventos mundiales que cambian rápidamente; es capaz de establecer una relación de sociedad donde la igualdad completa es imposible; establece una síntesis entre los extremos de separación y asimilación y así permite la preservación de la identidad nacional; y al mismo tiempo facilita el estrechar el abismo tecnológico, económico y socio-político; y finalmente, está basada en ese muy defendido principio moral de nuestro tiempo: "el respeto al derecho de todos los pueblos para escoger la forma de gobierno bajo la cual han de vivir".<sup>36</sup>

Pero no es tan sólo eso. Es además, una nueva fórmula política en la cual pueblos ex-coloniales de Occidente buscan rebasar las estrecheces del nacionalismo obsoleto y pavimentar el camino hacia formas de asociación supra-nacional. Una fórmula, que a la vez de resolver el problema colonial podrá servir, junto a las ya descritas, como base para la estructuración de uniones regionales, y el establecimiento eventual de la supra-nacionalidad federalista como aspiración real y factible de los pueblos del mundo.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, Artículo 73.

<sup>37</sup> Para un análisis del significado ideológico del status véase Luis Muñoz Marín, *Breakthrough from Nationalism*, Godkin Lectures, Harvard University, abril de 1959, a publicarse. (Bosquejo mimeografiado).

Hemos bosquejado en estas notas varias realidades políticas contemporáneas. Creemos haber hecho evidente al lector que siendo distintas, poseen elementos evidentes, que por la frecuencia de su aparición, esbozan ya una teoría política determinada, una nueva forma de contacto entre los pueblos del mundo, tanto entre los ya "soberanos" como entre los emergentes y aún entre sí. ¿Cuáles son esos elementos? Primero, la voluntad de asociarse como expresión de la libertad; la existencia de libertad de elección de los miembros entre las alternativas factibles, y la implementación de dicha voluntad expresa. Segundo, la existencia del pacto, la expresión funcional de la voluntad de asociación; la constitucionalización de la relación en un documento determinado que envuelva el reconocimiento de la igualdad entre los miembros, y de la bilateralidad o multilateralidad de la relación. Tercero, la diferenciación en esferas de contrato y de comunidad; la distinción de áreas de poder o de servicio con distintas obligaciones funcionales y distintos organismos para implementarlas. Cuarto, la implementación de la libertad de elección mediante libertad de participación; la presencia de la consulta continua y permanente sobre asuntos de la Asociación, en forma tal que la política pública esté instrumentada por individuos representativos de los miembros de la Asociación. Quinto, la preservación de autonomía local, de identidad propia, en las esferas que no son comunes. Sexto, la selección de un simbolismo común, de un factor aglutinante, de una medida de cohesión. En cada caso, cada uno de estos elementos se puede institucionalizar en forma distinta, o igual, o parecida. Es posible que a medida que progrese la nueva fórmula vayan eligiéndose formas definitivamente parecidas en todos ellos, y no sólo en teoría, sino en la práctica, haya una fórmula de asociación federalista definida como solución al problema de la unificación de los pueblos del mundo. Nos hemos contentado en estas notas con esbozar lo que confiamos podrían ser los albores de esa realidad.

Y finalmente, debe ocuparnos un último problema. ¿Va a negarle la comunidad internacional la capacidad de participación completa a esta nueva "forma de contacto" de los pueblos del mundo? ¿Qué status internacional tendrán los nuevos organismos supra-nacionales? ¿Qué personalidad internacional han de tener los dos Territorios del Reino Holandés, los doce Estados de la Comunidad Francesa, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los pueblos que sigan el ejemplo de éstos? ¿Seguirá la comunidad internacional la pauta fijada a principios de siglo al reconocerle a los dominios ingleses su capacidad como miembros en propiedad de la comunidad internacional, rompiendo así el estrecho círculo exclusivo de estados "plenamente soberanos" como miembros?

Es este un problema fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas. Estas notas intentan esbozar una posible contestación.

El deseo y la implementación de formas supra-nacionales en Occidente es un hecho terriblemente relevante: ¿Por qué pasar a través de la experiencia inútil de la "total soberanía" en un mundo que busca formas de asociarse y sobrepasarla? ¿Por qué no entrar en fórmulas de asociación directamente, desechando de una vez por todas el concepto heredado de la soberanía? Hemos bosquejado varias expresiones de esta tendencia, de este hecho, un hecho basado en la convicción de que la libertad real puede gozarse y comprenderse por los individuos y los pueblos aún dentro de formas que no son ortodoxas, ya que la libertad individual y personal se obtiene únicamente cuando se permite la participación en la estructuración de la voluntad común, y cuando dicha voluntad es institucionalizada y respetada.

## NOTES FOR A THEORY ON FEDERALIST ASSOCIATION

JUAN M. GARCÍA PASSALACQUA

*(Abstract)*

The definition of the term association can be narrowed down to mean the primary political form entered by man. In political theory, the establishment of the social contract transformed the group into a political entity. The theorists coupled with this entity the concept of sovereignty, and called the amalgamated product the State.

But, the impact of the Industrial Revolution, its subsequent effects, and the emergence and popularization of federalism transformed the meaning of the State. The transformation of the concept of the State as power, to the one of the State as service, facilitated the elaboration of new theories about its real significance. Thus, the meaning of the State has been revised to signify only another expression of the will of man to associate. If the State is only another form of association created by man, the difference with other forms of association must reside somewhere. Orthodox theorists would cling to sovereignty as the criteria for differentiation, but modern scholars tend to point out to the constitution, the basic law, the compact, for the basic factor in the existence of the State. In the same manner, in the international sphere, the theory of the State has moved away its emphasis from the concept of sovereignty.

What is to substitute the sovereign State as the main character in the international scene? There is an evident popularization of forms of political association in the world today. If we distinguish association

as a relation between peoples from the institutions in which this relation is implemented, we can define association in the field of political science as a socio-political process, as a continuum of human progress towards the best way of government. This process of association would be construed in a series of historical steps, following in order. This steps would be the family, the clan, the tribe, the nation, the nation-state (substituted in time by the state-association), the federalist association, and the supra-national federation. If we observe the political realities of the world today we can readily discern the process in its last stages. This assumption is clearly supported by the evident growth in the number of supra-national associations in the last decade (e.g., N. A. T. O., the European Common Market, Euratom, the Organization of Central American States, and even the United Nations) and or forms of association as federal solutions to the colonial problem (like the British Commonwealth of Nations, the French Community, the Netherlands Kingdom, and the Commonwealth of Puerto Rico).

A brief description, history and study of these forms, entered into in this notes, is of great help to understand the political reality of Puerto Rico. Puerto Rico has instituted its own form of association. Nevertheless, it possesses a series of common elements with the other forms of association analyzed in the article. It is evident that a new political formula has emerged in international life to serve as method of contact between the peoples of the world. Which are the common constituent elements of such a formula? First, the will to enter into political association, as an expression of the liberty to choose. Second, the existence of a compact, a "constitutionalization" of the relation in a document recognizing the equality of the participants. Third, the differentiation of spheres of contract and community, very frequently being the same, (namely common defense, common currency and economic policies, common citizenship, and others). Fourth, freedom of participation in common affairs. Fifth, the preservation of local autonomy an identity in matters that are not common. Sixth, the appearance of an agglutinating symbolism.

The international community must be ready to guarantee this new method of contact between peoples its proper place in the world's political map, and to give it the status it deserves. Why give so much importance to the eroded concept of sovereignty in a world which is creating new forms of association to surpass it? Why not enter into forms of association directly, towards a better supra-national world? This article describes instances in which this has been the case, where it is demonstrated that real freedom, personal freedom can be enjoyed even within unorthodox political formulas, when the common will is prevalent, institutionalized and respected.