

# LA LEGITIMIDAD DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

## A LEGITIMIDADE DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Ioannis F. Papageorgiou\**  
*Katrin Nyman-Metcalf\**

---

**Resumen:** *El artículo examina como nace la legitimidad en los sistemas políticos y analiza si, en qué medida y cómo los sistemas de integración regional pueden también lograr esa legitimidad y asentar sus decisiones para que tengan mecanismos fuertes de aplicación efectiva de estos últimos, (lo que en inglés se llama “enforcement”). Insiste en los modos de construir la legitimidad, a través de instituciones sólidas y propone reforzar esta legitimidad para fortalecer el sistema internacional.*

**Resumo:** *O artigo examina como a legitimidade nasce em sistemas políticos e analisa se, em que medida e como os sistemas de integração regional também podem obter essa legitimidade e resolver suas decisões para que tenham mecanismos fortes de aplicação efetiva desses últimos, (o que em inglês é chamado “enforcement”). Insiste nas formas de construir legitimidade, através de instituições sólidas e propõe reforçar essa legitimidade para fortalecer o sistema internacional.*

**Palabras clave:** Legitimidad, integración regional, demos regional

**Palavras-chave:** Legitimidade, integração regional, demonstrações regionais

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La razón por la cual la gente obedece a las leyes es una cuestión de mucha investigación jurídica. Aunque el problema puede ser examinado en diferentes niveles y cuenta con diferentes explicaciones, muchas de éstas en alguna forma (a veces implícitamente), se basan en la legitimidad

---

\* Escuela de Estudios Políticos, Universidad Aristóteles de Tesalónica, Grecia.

\*\* Facultad de Derecho, Universidad Tecnológica de Tallin, Estonia.

E-mail: ipapageo@polsci.auth.gr

Recibido: 22/01/2017. Aceptado: 30/01/2018.

como explicación última. El órgano que ha emitido las leyes se considera que tiene derecho a hacer esto y a ejercer el poder. De dónde proviene ese derecho es tema de debate, pero puesto que hoy la mayoría de los estados son democracias o pretenden serlo, el derecho normalmente emana del pueblo. Todavía hay sistemas que invocan otras fuentes para justificar su derecho a gobernar, como la religión o la sucesión, pero incluso en tales circunstancias, el derecho es a menudo vinculado a un determinado grupo de personas, a saber, los ciudadanos.

En la bibliografía<sup>1</sup> un régimen legítimo se describe como un régimen que tiene un elemento normativo (que respecta la reglas y puede justificar sus actos); que cuenta con un consentimiento popular demostrable; que permite a los ciudadanos identificarse con él; que tiene autoridad; y que cumple con las expectativas populares. Hay que añadir que la legitimidad no tiene que ser absoluta - puede ser parcial o condicional. Estas características en el pasado solían ser propias únicamente a los estados; hoy sin embargo, pueden potencialmente adaptarse también a los sistemas de integración regional. En un mundo globalizado hay problemas transfronterizos que los estados no pueden o pueden solo en parte resolver por sí solos de manera eficaz. Así, los criterios de legitimidad pueden incluso conformar mejor a otras unidades más grandes que los estados. Al mismo tiempo, está claro que el estado tiene una estructura establecida en la historia en la cual el orden constitucional está protegido y respetado, debido a su vínculo con una autoridad política legítima que cumple reglas y órdenes. Este idéntico tipo de legitimidad no puede ser fácilmente trasladado a nivel internacional<sup>2</sup>.

Los estados nacionales tienen un mayor grado de legitimidad que las organizaciones de integración regional, con la posible excepción de la Unión Europea (UE). Las organizaciones de integración regional tienen que demostrar su legitimidad de una manera diferente a la que se aplica para los estados. Este artículo examina si, en qué medida y cómo los sistemas de integración regional pueden lograr legitimidad. Tener legitimidad es una condición previa para la aplicación efectiva de las decisiones de la organización. Dado que, en general, las organizaciones de integración regional carecen de fuertes mecanismos de aplicación efectiva de sus decisiones (lo que en inglés se define por el término 'enforcement'), la cuestión de la legitimidad se vuelve aún más importante porque una fuerte legitimidad permite que las decisiones sean en gran medida seguidas.

---

1 MATHER, Jenny. *Legitimizing the European Union. Aspirations, inputs and performance*. London: Palgrave, 2006, p. 12-13.

2 FOCARELLI, C. *International Law as Social Construct. The struggle for Global Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 125.

## 2. ¿QUÉ ES LA LEGITIMIDAD?

La legitimidad expresa la relación entre el gobernante y los gobernados. Es más que la legalidad que significa meramente obedecer a las reglas, porque incluye también aceptar que las reglas estén hechas por un determinado órgano<sup>3</sup>. Mather pretende que la legitimidad es un requisito previo para un gobierno político exitoso. Para ella, la legitimidad incluye una convicción compartida, un dispositivo creado artificialmente, un sistema aceptado y un elemento fundado en la confianza o la lealtad (interpersonal o institucional) investido en una persona o un gobierno en particular. La legitimidad contiene un elemento normativo, ya que las expectativas sobre el sistema de gobierno y las leyes se deben cumplir<sup>4</sup>. La legitimidad puede medirse de manera concreta mediante el estudio de la aceptación de las decisiones de una organización, viendo con qué frecuencia se llevan al efecto deseado. La UE parece tener una fuerte legitimidad, ya que la mayoría de sus decisiones son aplicadas. Sin embargo, tal estudio objetivo no puede responder plenamente a la cuestión de la legitimidad, porque hay también que examinar si aplicar la ley en ese caso corresponde a efectos de legitimidad o es simplemente respeto a la ley.

En tales casos, es esencial que la unidad básica de la que emanan las reglas sea legítima. Dicha unidad tiene que tener poderes que puede utilizar por si misma o ceder a otros, a través de un mecanismo permanente de delegación o mediante decisiones caso por caso. En el actual sistema internacional esta unidad básica es el estado. La legitimidad de organismos establecidos por los estados se puede derivar de la legitimidad de los estados miembros. Puesto que los estados conservan el poder último de decisión en la organización internacional no es, en principio, necesario buscar legitimidad adicional o diferente<sup>5</sup>. La organización internacional es solo otra manera para que los estados ejerzan su legitimidad. Más interesante -desde el punto de vista de la legitimidad de las organizaciones de integración regional (u otras organizaciones internacionales) - es cuando la organización, a través de su estructura institucional, toma decisiones y emprende acciones que no están bajo el control directo de o incluso bajo la autoridad de los estados. Esto puede tomar la forma de decisiones tomadas por mayoría, de decisiones tomadas por instituciones donde los estados no están

3 FOCARELLI. Ibid. 2012, p 245.

4 MATHER. *Legitimizing the European Union*. 2006, Op. cit. p. 10.

5 Sin embargo, en algunos casos, por ejemplo en el caso de las intervenciones humanitarias internacionales, resulta útil invocar alguna forma de legitimidad supranacional. Véase, por ejemplo, la justificación de la resolución 794/1992 del Consejo de Seguridad de la ONU que permitió la intervención en Somalia en la cual se hace referencia a las "llamadas urgentes de Somalia a la comunidad internacional de tomar medidas para garantizar la prestación de asistencia humanitaria en Somalia", así como las alusiones similares en la resolución 688/1991 del Consejo de Seguridad que estableció una zona de exclusión aérea en el Kurdistán iraquí.

representados directamente o de decisiones de tribunales regionales de justicia independientes de los estados. La competencia para tales decisiones está siempre atribuida, ya que las organizaciones son creadas por los estados, pero después de la creación de la organización, el enlace directo de cada decisión con la voluntad expresa de los estados miembros se corta. Con la creciente autonomía de las organizaciones de integración regional, la base de la legitimidad se vuelve así más compleja que una mera acumulación de las legitimidades de los estados miembros<sup>6</sup>.

Focarelli señala que la autoridad puede relacionarse con personas o con normas y se refiere a la clásica interpretación weberiana que la autoridad existe cuando se puede esperar que las órdenes se ejecuten. Aunque puede haber muchos niveles y muchas razones por las que esto sucede, el sistema internacional actual sigue estando fundado entorno a, y sobre, los estados y la autoridad estatal como la razón última para que las órdenes sean obedecidas – trátase de órdenes por parte de organismos privados o creados por el Estado<sup>7</sup>. Focarelli no se ocupa específicamente de los sistemas de integración regional; para estos sistemas, sin embargo, una cuestión adicional es si la autoridad que posee el estado puede en algún momento transferirse o simplemente pasar a otro órgano en que participa el estado.

### **3. ¿UN DEMOS REGIONAL?**

Las organizaciones regionales de integración carecen de esa forma de legitimidad emocional basada en la pertenencia a una ‘comunidad imaginada’, una nación que es normalmente el caso con los estados; puede haber casos excepcionales de determinadas regiones donde las personas están vinculadas por lazos históricos o emocionales a través de fronteras estatales. Un grado de vínculo emocional puede crearse con el tiempo, que en cierta medida puede verse en el caso de la Unión Europea.<sup>8</sup> Incluso la vehemencia con la que ciertos partidos populistas rechazan la UE muestra que ésta se ha convertido en una entidad con un valor emocional para las personas. En general, sin embargo, a diferencia de los estados, una organización de integración regional no

---

<sup>6</sup> NYMAN METCALF, Katrin. “Regional Integration and Sovereignty; The Sum is More than its Parts?” en SEVASTIK, Per (ed.) *Aspects of Sovereignty* The Hague: Martinus Nijhoff, 2003, p. 83-100, sobre todo p. 93-97.

<sup>7</sup> FOCARELLI. *International Law*. Op. cit. 2012, p. 144-145.

<sup>8</sup> Karl Deutsch cita una serie de “requisitos esenciales” para el establecimiento de comunidades políticas entre estados. Entre ellos se encuentra la transferencia gradual de la lealtad política de las unidades políticas más pequeñas hacia una más grande cuando hay un “cambio parcial en los hábitos políticos” creado por el gradual “acercamiento entre valores, instituciones y hábitos”. DEUTSCH Karl W. et al. “Political Community and the North Atlantic Area” p. 127; Brent F. Nelsen and Alexander Stubb (eds.) *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 3rd edition. Lynne Renner publishers. 2003. p. 121-143.

saca su legitimidad de las emociones o sentimientos de patriotismo y de identidad de las personas, de la pertenencia a un determinado grupo o del apego a un determinado territorio<sup>9</sup>.

Schütze discute si el pueblo, o dicho diversamente, el cuerpo electoral tiene que preceder a la organización política – el *demos* –, o si puede ser el resultado de ésta. La pregunta no surge solo para las organizaciones de integración regional: también hay ejemplos de estados multinacionales donde el pueblo del estado es una creación política y constitucional en vez de fundarse sobre bases étnicas o históricas. Según Schütze, en estos casos, como en la UE, se han creado nociones que él califica de doble ciudadanía (aunque en un sentido diferente a lo normal para este término que es el de poseer la ciudadanía de más de un país): en este caso, la doble ciudadanía se explica con el ser ciudadano en varias capas o niveles de una creación constitucional u otra, como es el caso con la ciudadanía de la UE<sup>10</sup>. Una legitimidad no excluye otra, siempre y cuando no sean incompatibles por su contenido.

No hay respuesta clara a lo que se necesita para crear una comunidad política, un *demos*. El estado-nación es, no obstante, un invento relativamente nuevo y no todos los estados se apoyan en una población unida, basada en criterios de etnia, raza, religión o idioma. De hecho, lo único que mantiene el *demos* unido son a menudo las fronteras creadas arbitrariamente del estado-nación así como el sistema legal y político basado en estas fronteras. Por lo tanto, no debería haber obstáculos para la creación de un *demos* también para un sistema de integración regional. Sin embargo, en su fallo reputado de junio de 2009 sobre la legalidad del Tratado de Lisboa<sup>11</sup>, la Corte Constitucional alemana subraya que el Tratado se basa en el entendimiento de que la democracia, la autodeterminación y la ciudadanía se derivan del estado soberano<sup>12</sup>. Un estado debe tener un pueblo y siempre y cuando no haya un solo pueblo unido en la organización de integración regional (en este caso la UE), esa organización no puede reemplazar al estado. Muchos autores (entre ellos Bieber) han criticado ese fallo al no ser coherente ni con las teorías de la democracia y de la gobernanza transnacional, ni con la realidad y las intenciones de la UE<sup>13</sup>. Sin embargo, el fallo ha influido mucho en cómo se ve la legitimidad de la UE después del Tratado de Lisboa.

---

9 Von Bogdandy examina los aspectos culturales de la UE, independientemente de si refuerzan o ponen en dubio la diversidad cultural. VON BOGDANDY, Armin. "The European Union as Situation, Executive and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship". *European Journal of International Law*, vol. 19, n° 2, p. 252.

10 SCHÜTZE, Robert. (2009) *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law* Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 64.

11 El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmados el 13 de Diciembre 2007, entrada en vigor el 1 de Diciembre 2009.

12 Bundesverfassungsgericht fallo del 30 Junio 2009, disponible (en alemán e inglés) al [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html)

13 Ibid.

Un elemento esencial para la legitimación de la integración regional en la percepción de la gente (líderes así como ciudadanos) es que la región sea vista como un concepto real. Es necesario que haya intereses comunes y otros factores que ligan a los estados entre ellos.<sup>14</sup> Examinando los diferentes sistemas de integración regional podemos ver variaciones en la fuerza y el origen de los intereses comunes. En Asia, hay grandes diferencias culturales y políticas entre países; así, es más difícil determinar una actitud asiática en las relaciones internacionales que una europea. Las Américas, y también África, estarían de algún modo entre estos dos extremos. Europa ha percibido la integración y la cooperación entre estados como una manera de conseguir más poder en el escenario mundial; en cambio, en Asia han sido favorecidas alianzas estratégicas con grandes potencias. El multilateralismo en Asia a menudo se ha visto como una forma de preservar la soberanía del Estado en vez de trascenderlo<sup>15</sup>. En África puede haber una identidad compartida a través de una historia similar (como la lucha contra el colonialismo), pero con el tiempo serán las agrupaciones regionales más que panafricanas las más propensas a fundamentarse en una tal identidad común. El continente americano comparte, en gran parte, el mismo idioma y también parte de su historia en común y hay señales de que esto puede conducir a la integración tardía aunque hasta el momento no ha tenido mucho efecto. La necesidad de al menos un cierto nivel de similitud en los sistemas políticos para una integración más profunda se puede ver en todas las regiones del mundo<sup>16</sup>.

#### **4. LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA LEGITIMIDAD**

Hay ciertas expectativas generales sobre lo que un estado

---

14 La falta de esto como un factor que dificulta una cooperación más estrecha en Asia en la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) y en el marco de la ASEAN + 3 es discutida por Terada, 2006, (véase especialmente p. 218-221). La crisis financiera asiática de los finales de los años 1990 hizo los países de la región conscientes de su interdependencia y de los intereses comunes que en realidad tenían. Esto llevó a los líderes regionales de preguntarse de lo por qué Asia, única de los tres polos de la economía mundial, no debía tener un bloque regional que hable por ella. TERADA, Takashi. "The birth and growth of ASEAN+3" pp 218-235 en FORT, B. & WEBBER, D. (Eds.) *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*, London: Routledge, 2006, p. 227.

15 ACHARYA, Amitav. "Europe and Asia. Reflections on a tale of two regionalisms" pp. 312-321 en FORT, B. & WEBBER, D. (Eds.) *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*, London: Routledge, 2006, p. 317-318.

16 Este requisito, particularmente para la integración europea, se cristalizó en los textos de Chris Wheare ya después de la Segunda Guerra Mundial cuando escribió sobre la necesidad de la "similitud de las instituciones políticas" y, más recientemente, en ellos de Mario Albertini quien insistió sobre la existencia de un "sistema representativo de gobierno, con la posibilidad de representación doble a través la doble ciudadanía de cada elector". En WHEARE K.C. *Federal Government*. London: Oxford University Press, 1951 (1<sup>st</sup> ed. 1946), p. 37, ALBERTINI, Mario. "L'unificazione europea e il potere costituente", en *Nazionalismo e Federalismo* Bologna: Il Mulino, 1999 p. 296.

puede y debe hacer. Si no se cumplen estas expectativas se desafía la legitimidad, ya que la razón para aceptar que un estado hace cumplir también decisiones que son impopulares es una especie de más o menos consciente compensación: a cambio de aceptar el uso de la coerción e incluso de la fuerza, habrá otros beneficios. Los estados que están reconocidos solo por una parte de la comunidad internacional, como Kosovo, demuestran que aun cuando un estado no puede realizar todas las funciones que se espera de él, no pierde necesariamente su legitimidad siempre y cuando la mayoría de la población vea esto como el resultado de factores externos.

Un sistema de integración regional puede ser igualmente sujeto a diversas expectativas y diferentes factores determinarán si éstas pueden ser satisfechas. Si las expectativas de una entidad determinada, como un sistema de integración regional, son bajas o difusas, la entidad bien puede ser capaz de cumplir con estas, pero sólo porque las expectativas se fijan a un nivel muy bajo. Si las expectativas aumentan (por ejemplo, si se espera del sistema de integración regional garantizar la democracia, proteger los derechos individuales o proporcionar prosperidad) sin concederle los medios para llevar a cabo medidas efectivas en este sentido, la legitimidad sufre. La legitimidad creada por el proceso mismo de su creación puede parecer una cuestión de la gallina y del huevo sin solución<sup>17</sup>. Pero en lugar de tomar este punto de vista, la cuestión podría ser vista más como una serie de factores, incluidas las expectativas, que componen un tejido. Para un estado ciertos factores que forman la parte principal de este tejido son ya dados, mientras que para un sistema de integración regional los componentes del tejido están menos claramente definidos.

Bieber<sup>18</sup> considera que la autodeterminación individual en cualquier sociedad implicará una multitud de diferentes lealtades y no puede ser expresada simplemente por la sola obtención de la nacionalidad de un estado. Los estados pueden ampliar el alcance de la elección democrática, así como las posibilidades de control democrático si se reúnen y delegan competencias - e incluso soberanía. Las personas pueden disfrutar de una mayor protección de la democracia y de los derechos humanos a través de la integración regional. Bieber trae como ejemplos El Convenio Europeo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los derechos derivados de la legislación de la UE<sup>19</sup>.

---

17 MATHER, Op. cit. p. 173-174, discute del mismo dilema de la gallina y del huevo con respecto al Parlamento Europeo, al cual no se puede otorgar más poderes ya que carece de legitimidad adecuada y que no atrae la atención requerida en la forma de participación electoral etc. para que sea digno de mayores poderes. Ella interpreta esto como un intento equivocado de insertar meramente la democracia representativa liberal en el sistema de la UE sin que ésta necesariamente esté ajustada en el sistema. MATHER, *Legitimizing the European Union...2006*, Op. cit.

18 BIEBER, "The Lissabon-Urteil: An Association of Sovereign States". *European Journal of Constitutional Law*, vol. 5, n° 3, p. 395-405, p. 400.

19 Ibid.



Según él, el establecimiento de un marco constitucional que combina el ejercicio del poder a nivel nacional con el nivel supranacional puede aumentar la capacidad integradora del ejercicio del poder, el respeto a los derechos de las minorías y su eficiencia, ya que puede ser un más genuino reflejo de los intereses de los pueblos<sup>20</sup>.

Williams, por otro lado, destaca el fracaso de la UE para establecer sólidas estructuras democráticas como algo que sirve para disminuir las concepciones de la libertad en la UE. Al principio de la historia de la entonces CEE, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) no prestó mucha atención a la aplicación de la democracia. En su opinión, los últimos intentos para inscribir la democracia como un valor que la UE apoya, en sus disposiciones relativas a la ciudadanía o la transparencia por ejemplo, son “vagamente desesperados”. También ve una ambivalencia con respecto al Estado de Derecho<sup>21</sup>. Williams explica estas debilidades con la ausencia de una filosofía del derecho en la UE. Para otros sistemas de integración regional que están muy por detrás de la UE en lo que se refiere a la fuerza de la integración, así como a las tareas y las competencias que ellos tienen, puede ser prematuro incluso pensar en una filosofía. O, puede ser que la filosofía que soporta la estructura de la integración regional debería estar allí en una etapa temprana en lugar de ser un pensamiento tardío que se añade a una estructura ya creada por compromiso.

## **5. ¿LA SUMA ES MÁS DE SUS PARTES?**

Para determinar el papel y la influencia potencial de las organizaciones de integración regional, es esencial tener en cuenta el estado de dichas organizaciones respecto a sus estados miembros - en particular si la organización tiene la posibilidad de jugar un papel independiente. Cuanto más avanza la integración, más se puede observar que la organización no es sólo un vocero de sus miembros pero que la suma de las partes puede ser en realidad más que cada parte por separado. El mejor ejemplo a propósito es, de nuevo, la UE, siendo el sistema de integración más avanzado. Bieber menciona ejemplos de acciones que ningún estado hubiera podido hacer por su cuenta, como la imposición de multas a empresas fuera de sus fronteras o la fijación de aranceles aduaneros para otros estados<sup>22</sup>. Ningún estado solo, incluso grande, tendría legitimidad para tal acción contra ciudadanos o sujetos de otro estado. Un sistema de integración regional puede crear un entorno legítimo para este tipo de acciones de relevancia transfronteriza.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> WILLIAMS, Andrew. “Philosophy of EU law” *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 29, Vol. 3 Autumn, 2009, p. 549-577 p. 568.

<sup>22</sup> BIEBER. *The Lissabon-Urteil....* Op. cit. p. 397-398.



Es evidente que la mentalidad de los estados (si tal cosa se puede imaginar) desempeña un papel para el éxito de la integración, junto con cuestiones prácticas tales como si sus instituciones funcionan bien o no. Un ejemplo se puede tomar de la ASEAN + 3, un intento de acercar las grandes potencias como China, Japón y Corea al resto de la región - los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN). Las barreras mentales pueden obstaculizar la cooperación, pero, como sugiere Tang<sup>23</sup>, pueden también favorecerla, si las grandes potencias son incapaces de superar la desconfianza mutua, pero pueden aprender a cooperar en un marco multilateral de una manera que no sería posible de forma bilateral. Como nota Terada, el hábito de cooperar puede facilitar el fortalecimiento de convicciones compartidas y promover la cooperación y el consenso. No sólo habrá un útil intercambio de informaciones a través de la cooperación sino que las naciones podrán aprender la solidaridad y la comprensión de las diferencias sociales y culturales, lo que a su vez fortalecerá aún más una mayor cooperación<sup>24</sup>.

Los diferentes tipos de relacionarse entre estados pueden ser explotados con mayor beneficio a través de un sistema de integración regional que en las relaciones bilaterales. Lake examina en detalle cómo ciertos estados débiles aceptan estar subordinados a un estado más fuerte si esto se hace a través de un sistema regional y cómo el hecho de que muchos estados en una región tienen el mismo tipo de relación puede aumentar el atractivo del sistema como tal: el estado más fuerte se ocupará de cuestiones entre los más débiles ya que todos tienen una relación jerárquica similar al fuerte. Un tema aparte es asegurar que todos los actores relevantes participen en el proceso y evitar que algunos estados traten de aprovecharse de los beneficios del sistema sin ninguna de las obligaciones ligadas a la aceptación de un cierto sometimiento: ellos quieren estar seguros que un estado poderoso les protegerá pero no aceptan que este mismo estado poderoso esté jerárquicamente por encima de ellos. Lago toma como ejemplo el involucramiento de los Estados Unidos en Europa y sobre todo su apoyo a la creación de una sociedad democrática en Alemania del Oeste. En este contexto, la creación de la OTAN y la cláusula de garantía mutua en el tratado de este organismo deberían hacer posible que los estados no tengan que aceptar órdenes de un solo país, los EE.UU., pero lograr los efectos positivos de la existencia de un país dominante sobre los otros (especialmente sobre la Alemania del Oeste ocupada) todavía sin “acoplados”<sup>25</sup>.

---

23 TANG, Shiping. “Leadership in institution building. The case of ASEAN+3” pp. 69-82 en FORT, B. & WEBBER, D. (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*, London: Routledge, 2006, p. 69-82 p. 81.

24 TERADA. *The Birth and Growth...* Op. cit. p. 233.

25 LAKE, David A. “Regional hierarchy: authority and local international order”, p. 35-58 *Review of International Studies* (British International Studies Association) vol 35 Supplement S1 February, p. 40-42.

## 6. CONSTRUIR LEGITIMIDAD: ÓRGANOS Y NORMAS

Incluso aunque algunos estados tienen, a veces, que combatir para establecer su legitimidad, el marco conceptual en él que luchan se ha establecido claramente<sup>26</sup>. Tal combate ocurre, por ejemplo, cuando se disputa si ciertos grupos étnicos o un territorio específico forman parte de un estado o no. Puede ser que haya reivindicaciones por parte de otros estados sobre un territorio (o una población, como demuestra la agresión rusa contra Georgia en 2008 y Ucrania en 2014, con el pretexto de protección de poblaciones de origen ruso). De todas maneras, la lucha no se hace para la aceptación de la idea del estado en general sino de la idea de un estado particular.

Las organizaciones de integración regional tienen otro punto de embarque en que primeramente tienen que demostrar que pueden reclamar cierta legitimidad – que una entidad como un organismo regional puede participar en el sistema global. La organización tiene que fundar su legitimidad de una manera muy diferente del estado. Empezando su camino sin ninguna legitimidad inherente y sin poder automáticamente obtener legitimidad de ninguna parte implica que la organización tiene que erigir su legitimidad como consecuencia directa de sus decisiones, de su estructura institucional, y de la credibilidad e influencia de sus acciones. El método y el efecto son ambas partes del mismo proceso. Eso quiere decir que las normas legales que construyen el sistema de integración regional y las estructuras institucionales que apoyen el funcionamiento del sistema crean legitimidad - y esas mismas normas y estructuras también proporcionan legitimidad al sistema.

Es necesario para el éxito de la integración que sus objetivos sean realistas. Por eso deben ser limitados o, al menos, graduales. El avance hacia una integración más profunda tiene que ser un proceso orgánico y gradual. Del mismo modo que la ampliación de la integración (otorgando más competencias y/o con más estados miembros), eso puede ocurrir con una modificación de los tratados constitutivos de la organización o con otras decisiones políticas. Naturalmente la profundización de la integración puede también insertarse en los tratados constitutivos, pero es probable que esto no será suficiente. La profundización tiene que ser gradual, en paralelo con la legitimación de la integración más profunda.

Las estructuras de integración regional son fundadas en el derecho internacional público y en base a los instrumentos y métodos que existen para ello. Pero lo que será finalmente construido puede ser diferente, más profundo, amplio y *sui generis*. De Witte señala que el derecho internacional público es muy liberal en relación con los métodos y formas de cooperación entre los estados. La situación es diferente en muchas organizaciones de integración regional, como por ejemplo la

---

<sup>26</sup> NYMAN METCALF. *Regional Integration...* Op. cit. p. 83-87.

UE, donde no hay mucha libertad en la forma de adoptar decisiones y normas. En efecto, algo que demuestra el carácter *sui generis* del derecho de la UE es que los estados miembros han aceptado actuar dentro del sistema también para reformar los tratados<sup>27</sup>. Esta construcción legal es importante para la fuerza y la permanencia del sistema.

Mattli califica órganos como el Tribunal de Justicia de la UE o la Comisión Europea de ‘instituciones de compromiso’. Ejercen supervisión y controlan la aplicación de las decisiones de una manera que no está directamente en las manos de los estados miembros. Tales instituciones son requisitos previos para el éxito de la integración regional, según Mattli, junto con las presiones del mercado y un líder o una hegemonía regional<sup>28</sup>.

## 7. TRIBUNALES REGIONALES Y LEGITIMIDAD

Los tribunales regionales, con una interpretación legalista, limitan las tareas de la organización pero también indican su potencial. Eso puede fortalecer la organización porque unas tareas claras pueden contribuir al éxito funcional, lo que puede tener un “efecto de contagio” (spill-over effect) positivo y conducir a una legitimidad más amplia que la que se refiere a la tarea específica<sup>29</sup>. Los tribunales de justicia juegan un papel muy importante en la estructura de los sistemas de integración regional. Ellos pueden defender y fortalecer las otras instituciones del sistema de integración y disponer el reparto de competencias entre la organización y sus estados miembros. Este papel de carácter constitucional de los tribunales distingue las organizaciones regionales de integración de otros organismos internacionales con mandato más limitado, en los cuales no hay ningún órgano independiente para decidir sobre el reparto de competencias, haciéndolo esto solo los estados miembros entre sí.

Otro papel importante de un tribunal regional es el de asegurar el respeto del principio del estado de derecho en el sistema de integración regional. Eso incluye el acceso a la justicia regional: que el sistema ayude a los individuos a beneficiarse de los derechos que él les reconoce. El acceso a la justicia es más que solamente la existencia de tribunales. Incluye también la posibilidad efectiva para los particulares de acceder a la justicia. La importancia del acceso a la justicia se evidencia, por ejemplo, por el número de casos llevados al Tribunal Europeo de

---

27 DE WITTE, Bruno. “International Law as a tool for the European Union” en *European Constitutional Law*, vol. 5, n° 2, June 2009, p. 265-283 en particular p. 269.

28 MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 13-15. También WEBBER, Douglas. “Regional integration in Europe and Asia”, p. 289-311 en FORT, B. & WEBBER, D. (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*, 1999, p. 302 y fn. 8.

29 NYMA-METCALF, Katrin & PAPAGEORGIU, Ioannis F. *Regional Integration and Courts of Justice*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2005.

Derechos Humanos por violación del artículo 6 (que contempla el derecho a un proceso equitativo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Los requisitos previos para realizar ese derecho incluyen que el proceso no sea demasiado complicado o largo, que haya garantías prácticas y formales que realmente garanticen el acceso a los tribunales o a otros órganos judiciales y que las costas del proceso no sean prohibitivas<sup>30</sup>.

Cuando un sistema de integración regional tiene alcance sobre la situación de sujetos individuales – lo que será el caso cuando la importancia de la integración crece – crece también la importancia del principio del acceso a la justicia. Este puede garantizarse a través de tribunales de justicia de los sistemas de integración o a través de la posibilidad de apelar las decisiones de los sistemas en los tribunales nacionales de los estados miembros (o una combinación de los dos). En la UE, el sistema más avanzado de integración regional, la existencia del Tribunal de Justicia y también la supremacía del derecho de la UE, aplicable por los tribunales nacionales, contribuyen al acatamiento del principio del acceso a la justicia.

En un estado de derecho, la aplicación de las decisiones necesita el acceso a la justicia. Si se crea un sistema de integración regional sin esas garantías, puede resultar en la debilitación del estado de derecho. Eso sería también el caso si, en consecuencia del sistema de integración regional, el acceso a la justicia llegara a ser más complicado, aunque no imposible. Para que el sistema de integración tenga un efecto positivo para el estado de derecho y la democracia, la aplicación efectiva de decisiones junto con garantías reales de acceso a la justicia (incluido la posibilidad de apelar) son prerequisites necesarios.

## **8. GLOBALIZACIÓN Y LEGITIMIDAD**

En el debate político actual, sobre todo en la UE, los sistemas de integración regional son a menudo criticados por estar demasiado lejos de los ciudadanos y, por contribuir, a raíz de eso, a la alienación de la ciudadanía del poder político. Tales sentimientos pueden también afectar negativamente la legitimidad, si los ciudadanos no respetan (o no entienden) las instituciones que toman decisiones. Pero en todo caso, la capacidad, por parte de los estados, de tomar decisiones de manera independiente y soberana se ve amenazada por la globalización: en muchas situaciones los estados no pueden de ningún modo decidir sobre algo de manera independiente sin referencia a los intereses de otros estados u organizaciones internacionales, aun cuando el derecho internacional les dé formalmente poderes soberanos. Schneiderman

---

30 FRÅNDBERG, Ake. "Legal Accessibility" en *Festskrift till Anders Fogelklou* Uppsala: Iustus, 2008, p. 33-47.

considera que la globalización económica ha perturbado las funciones de los estados y ha trasladado la autoridad a un nivel más alto, más bajo o a ningún nivel. La globalización crea al mismo tiempo regulación y desregulación, llevando a cambios los sistemas legales internos o internacionales<sup>31</sup>. Si eso vale, en gran parte, para las relaciones económicas (que es lo de que trata Schneiderman), la situación es más compleja cuando es cuestión de democracia y como fortalecerla. Aquí, el estado nacional sigue manteniendo muchos poderes aunque también en ese contexto hay situaciones y redes internacionales que limiten sus poderes. El desarrollo que describe Schneiderman puede resultar en cuestiones de legitimidad porque las bases tradicionales en las que se ha fundado la idea de los poderes del estado (el contrato social) no son evidentes; en cambio, necesitan nuevos cimientos para una legitimidad transnacional<sup>32</sup>.

El mensaje más importante de Schneiderman es que los estados todavía siguen siendo necesarios, a nivel local, también adentro los sistemas globales. Sin embargo, su argumentación de que un sistema transnacional no puede tener una legitimidad propia, aunque después de un periodo largo y aun con fundaciones sólidas, no es muy convincente. No explica con persuasión porque un estado que posee legitimidad no puede transferirla a otro órgano, tal como a una estructura institucional internacional. Si eso se hace de manera correcta y con garantías de acceso a la justicia y de protección de los derechos individuales, no hay ninguna razón para que la legitimidad desaparezca a través de tal proceso. Ahora el único modo para crear legitimidad transnacional es por medio de los estados, porque el sistema internacional está construido entorno a los estados<sup>33</sup>. Para aplicar las normas transnacionales en el sistema internacional actual, un asunto importante para las organizaciones regionales, el apoyo de los estados es imprescindible<sup>34</sup>. Este sigue siendo el caso aún en la UE, ya que los estados son los que deben aplicar el derecho europeo. Al mismo tiempo hay garantías suficientes dentro del sistema y mecanismos para asegurar una efectiva aplicación. El sistema utiliza a los estados como herramienta para garantizar la implementación de la política decidida al nivel regional. De este punto de vista, Schneiderman tiene razón en que los estados son esenciales para edificar la legalidad transnacional, limitando los efectos potencialmente negativos de decisiones económicas tomando también en cuenta consideraciones sociales<sup>35</sup>.

---

31 SCHNEIDERMAN David. "Transnational legality and the immobilization of local agency" *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2006, vol 2, p. 387-408 p. 390.

32 *Ibid.* p 390-392. Un apunte importante en el artículo de Schneiderman es su crítica de las teorías de Hard y Nedri sobre la obsolescencia del estado en el sistema globalizado.

33 COLLINS, Richard. "Constitutionalism as Liberal-Judicial Consciousness: Echoes from international law's past" *Leiden Journal of International Law*, 2009, vol 22, p. 251-287 en p. 276-277.

34 SCHNEIDERMAN. *Transnational Legality...* Op. cit. sobre todo p. 394.

35 *Ibid.* p 404.

Lake señala que el supuesto de que los sistemas de integración regional - como todo el sistema internacional - son anárquicos porque no hay ningún poder superior al de los estados no es correcto o, de todas maneras, no constituye una explicación suficiente. Tal visión se basa en una concepción formal o legalista de la autoridad; en realidad puede haber jerarquías regionales informales, fundadas en la autoridad relativa de cada estado<sup>36</sup>. Solamente el hecho que el sistema global es anárquico sin poderes superiores al de los estados, no quiere decir que todos los sub-sistemas creados para los estados también son anárquicos. La autoridad es fundamentalmente un contrato social entre los estados, en el que hay estados que deben cumplir órdenes de otros estados porque esos estados por diferentes razones tienen un derecho legítimo de dar órdenes. La concepción fórmalo-legal de la autoridad (que se utiliza también en los estudios jurídicos) es que las instituciones creadas legalmente pueden dar legitimidad al poder<sup>37</sup>. En los sistemas de integración regional, los estados miembros son formalmente los que crean las instituciones ya que no hay otra autoridad para hacerlo. Unos estados pueden aceptar la autoridad de un o unos estados dominantes si consideran que esa aceptación les da algo. La aceptación por un estado del derecho legítimo de otro estado de decidir de los asuntos del primero, puede cubrir solamente algunas materias y no ser total - un estado solamente acepta órdenes y las cumple en algunos casos específicos<sup>38</sup>. En un sistema de integración regional es más probable que los estados acepten algunas decisiones de otros estados, ya que no se trata de que unos estados son más potentes pero de que hay un sistema para regular la relación entre todos.

La argumentación de Lake ilustra bien que la presencia de un poder o de una jerarquía de facto que no se basan en normas formales sino en la dominación efectiva de un estado, puede conducir a los estados implicados hacia un comportamiento específico, que ellos pueden expresar por ejemplo por medio de un organismo de integración regional. Lake subraya que en Europa se puede ver cómo una organización regional (la UE) se sustituye a la dominación de un estado. De esa manera se pueden crear una institucionalidad y una identidad europea. Pero al mismo tiempo Lake dice que no se necesitan tanto instituciones sino más bien una jerarquía institucional y métodos de autoridad para proteger, poner límites y disciplinar a los estados miembros<sup>39</sup>. El argumento es muy interesante. Es claro que se necesitan unas restricciones en el sistema internacional, pero si esas restricciones se imponen por el sistema regional y no por el estado más poderoso

---

36 LAKE. *Regional Hierarchy*....Op. cit. p. 36.

37 Ibid. p. 37.

38 Ibid. p. 38-39.

39 Ibid. p. 56.

o dominante, pueden proteger mejor a la igualdad y soberanía de los estados.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Este artículo ofrece una comprensión de los pre-requisitos para que las organizaciones de integración regional puedan ganar legitimidad. A la diferencia de los estados, la legitimidad de éstas no es inherente sino una característica adquirida, el resultado de un largo proceso de empoderamiento y consolidación. Presupone el aumento significativo del poder de la organización de tomar decisiones de modo autónomo de los estados miembros, y además que esas decisiones estén también vistas como autónomas por los otros actores y por los ciudadanos. Los estados deben aceptar este desarrollo de manera explícita o al menos implícita. De igual forma es necesario que el sistema de integración tenga instituciones que pueden garantizar y mantener el sistema y sus normas – y que lo hacen. En este contexto, el papel de los tribunales regionales es muy importante: para crear los fundamentos de la legitimidad del nivel regional, la independencia de los tribunales y su capacidad de hacer cumplir las decisiones son muy importantes.

No es, por cierto, casualidad que cada sistema de integración regional puede crear legitimidad y, en todo caso, los estados mantienen un margen amplio de intervención para fortalecer la legitimidad o – lo que es más crucial – para impedir su creación. Al final, las organizaciones deben – contrariamente a los estados – demostrar, por su aplicación y por los resultados que consiguen, que merecen la lealtad de los ciudadanos. Es siempre importante recordar que el proceso integrador no es irreversible y – también al contrario de los estados – que los organismos regionales tienen que trabajar para mantener los elementos de legitimidad que hasta ahora han obtenido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. “Europe and Asia. Reflections on a tale of two regionalisms”. B. FORT y D. WEBBER (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*, London: Routledge, 2006, pp. 312-321.

ALBERTINI, Mario. “L’unificazione europea e il potere costituente”. En *Nazionalismo e Federalismo*. Bologna: Il Mulino, 1999

BIEBER, Roland. “The Lissabon-Urteil: An Association of Sovereign States”. *European Journal of Constitutional Law*. 2009, vol 5, n° 3, p. 395-405.

COLLINS, Richard. “Constitutionalism as Liberal-Juridical



Consciousness: Echoes from international law's past". *Leiden Journal of International Law*. 2009, n° 22, p. 251-287.

DEUTSCH, Karl W. "Political Community and the North Atlantic Area". En Brent F. Nelsen and Alexander Stubb (Eds.). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 3° ed. Lynne Renner publishers, 2003, p. 121-143

DE WITTE, Bruno. "International Law as a tool for the European Union". *European Constitutional Law*. 2009, vol 5, n° 2.

FOCARELLI, C. *International Law as Social Construct. The struggle for Global Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FRÄNDBERG, Ake. "Legal Accessibility". En *Festskrift till Anders Fogelklou*. Uppsala: Iustus, 2008.

LAKE, David A. "Regional hierarchy: authority and local international order". *Review of International Studies*. 2009, vol 35, sup S1 February, p. 35-58.

MATHER, Jenny. *Legitimizing the European Union. Aspirations, inputs and performance*. London: Palgrave, 2006.

MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NYMAN METCALE, Katrin y PAPAGEORGIU, Ioannis F. *Regional Integration and Courts of Justice*. Intersentia: Antwerpen/Oxford, 2005.

NYMAN METCALE, Katrin. "Regional Integration and Sovereignty; The Sum is More than its Parts?". En P. SEVASTIK (Ed.). *Aspects of Sovereignty*. The Hague: Martinus Nijhoffpp, 2006, p. 83-100.

SCHNEIDERMAN, David. "Transnational legality and the immobilization of local agency". *Annual Review of Law and Social Science*, 2006.

SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law* Oxford: Oxford University Press, 2009.

TANG, Shiping. "Leadership in institution building. The case of ASEAN+3". En B. FORT y D. WEBBER (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*. London: Routledge, 2006.

TERADA, Takashi. "The birth and growth of ASEAN+3". En B. FORT y D. WEBBER (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe*.

*Convergence and divergence*. London: Routledge, 2006.p 218-235.

VON BOGDANDY, Armin. “The European Union as Situation, Executive and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship”. *European Journal of International Law*. 2008, vol 19, n° 2, p. 241-275.

WHEARE, Chris. *Federal Government*. London, Oxford University Press, 1951.

WILLIAMS, Andrew. “Philosophy of EU law”. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2009, vol 29, n° 3, p. 549-577.

## **RESUMEN BIOGRÁFICO**

*Ioannis F. Papageorgiou* es Profesor asistente, Escuela de Estudios Políticos, Universidad Aristóteles de Tesalónica, Grecia.

*Katrin Nyman-Metcalf* es Profesora ordinaria, Facultad de Derecho, Universidad Tecnológica de Tallin, Estonia.