

Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional

ANDRÉS MALAMUD*

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: CONCEPTOS Y TEORÍAS¹

El Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones: de fragmentación y de integración. Las primeras tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgimiento de los nacionalismos subestatales; las segundas reconocen motivaciones principalmente económicas vinculadas con el proceso de globalización.² Primero en Europa y luego en otras regiones del mundo, algunos Estados han elaborado una respuesta para hacer frente al cambio de escala generado por la creciente integración de los mercados mundiales: la *integración regional*.

Ésta puede entenderse como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabe interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de los Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos, y procuran hacerlo en conjunto con otros. Ello recuerda el enfoque contractualista de la génesis estatal. Siguiendo esta línea de pensamiento, hay quienes argumentan que las regiones devendrán nuevos Estados a la manera en que federaciones actuales, como Suiza y Estados Unidos, surgieron de la unión voluntaria de unidades políticas preexistentes. Otros, en cambio, sostienen que los bloques regionales estarán siempre subordinados a sus Estados miembros y no los substituirán.

La integración regional puede definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales "se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus veci-

* Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa. andres.malamud@eui.eu. Presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.

¹ Esta sección contiene fragmentos de Malamud (2007).

² La globalización puede definirse como el proceso de convergencia de la mayor parte de las comunidades políticas del planeta hacia un sistema común de regulaciones, libre intercambio de productos, capitales, ideas y eventualmente personas, y una lógica económica y de organización del comercio que tiende a asumir una escala mundial.

nos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971: 6). A esta definición clásica de Ernst Haas debe agregarse que

lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración [pero no son su equivalente] (Malamud y Schmitter, 2006: 17).

Por ende, la *integración regional* –a veces denominada *regionalismo*– consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la *regionalización* –o aumento de la *interdependencia* intrarregional– es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil.

Es importante distinguir el regionalismo supranacional del subnacional, definido como la cooperación transnacional desarrollada entre entidades subestatales como provincias o comunidades autónomas. Éste último se conoce como *microrregionalismo* y suele relacionarse con fenómenos sociales como las comunidades étnicas, lingüísticas o culturales que están separadas por fronteras estatales (como los catalanes españoles y franceses o diversas tribus africanas) y con fenómenos políticos como la paradiplomacia (las relaciones internacionales realizadas por gobiernos subestatales como provincias y municipios y, en algunos casos, por representantes de la sociedad civil). Cuando no se especifica el prefijo, el regionalismo es macro y se refiere al desarrollado entre Estados.

La integración económica entre dos o más países admite cuatro etapas (Balassa, 1961). La primera es la *zona de libre comercio*, un ámbito territorial en el cual no existen aduanas nacionales; esto significa que los productos de cualquier país miembro pueden entrar a otros sin pagar aranceles, como si fueran vendidos en cualquier lugar del país de origen. La segunda etapa es la *unión aduanera* que establece un arancel que pagarán por los productos provenientes de terceros países; ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. La tercera etapa es el *mercado común*, unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios; tal avance requiere la adopción de una polí-

tica comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales. Finalmente, la *unión económica* consiste en la adopción de una moneda y política monetaria únicas. A medida que el proceso avanza, la integración económica derrama sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad de personas y la necesidad de armonizar políticas internas y establecer instituciones comunes alimentan las controversias políticas y generan la necesidad de tomar decisiones que exceden el ámbito técnico o económico. Por ello, los procesos de integración regional pueden compararse con los de unificación estatal, aunque existe una distinción crucial: los primeros son siempre voluntarios, los segundos raras veces lo han sido.

Los procesos históricos de construcción estatal (*state-building* o *nation-building*) han sido usualmente conducidos por líderes que gobernaban una de las entidades políticas que formarían el nuevo Estado. El ministro Cavour –bajo el reinado de Víctor Manuel II en Italia– y el canciller Bismarck –en la corte de los Hohenzollern en Alemania– constituyen paradigmas clásicos de este fenómeno. En cambio, en los procesos contemporáneos de integración regional, el rol de los jefes de gobierno aparece opacado. Así, cuando se cita a los Padres Fundadores del caso más exitoso, la Unión Europea, se menciona a funcionarios como Jean Monnet, Robert Schuman o Jacques Delors, de los cuales sólo Schuman ejerció brevemente la conducción del gobierno nacional –y no fue desde ese cargo que logró sus mayores éxitos–. La menor visibilidad de los jefes de gobierno se debe, en parte, a la naturaleza voluntaria de la integración regional, que no deja lugar a la imposición de pautas y tiempos por parte de un Estado sobre los otros.

Una característica significativa de la *integración* es su posibilidad de desarrollarse de manera *negativa* o *positiva*. La integración negativa hace referencia al desmantelamiento de restricciones a los intercambios transfronterizos y a la distorsión de la competencia, mientras que la integración positiva implica políticas comunes que moldeen las condiciones en que funcionan los mercados (Scharpf, 1996). Esta distinción es significativa porque la primera puede alcanzarse a través de procedimientos intergubernamentales, pero la segunda requiere organizaciones o normas supranacionales. Teniendo en cuenta que la integración negativa y positiva son generalmente secuenciales, la utilización de este criterio apoya el punto de vista que entiende el pasaje del intergubernamentalismo a la supranacionalidad como progresivo; sin embargo, progresivo no significa inevitable ni irreversible.

En lo que respecta a las teorías de la integración, el *federalismo* (Burgess, 2000) es una de las más antiguas. Sin embargo, aunque algunos pensadores medievales e incluso los antiguos griegos dieron lugar a esta idea, el federalismo es un instrumento moderno. Kant, pero fundamentalmente los padres fundadores de los Estados

Unidos, concibieron un modelo que resultó exitoso y, por ello, fue admirado y emulado en otros lugares. Muchos de los constructores de Europa, incluyendo a Jean Monnet y Robert Schuman, adoptaron originalmente esta idea. Sin embargo, cuando en 1949 falló en sostener al Consejo de Europa como embrión de un continente integrado, muchos de ellos viraron hacia un enfoque incrementalista. La estrategia federalista admite dos maneras de avanzar en la integración: a través de la negociación constitucional intergubernamental o por medio del llamado a una asamblea constituyente. Ambos caminos llevan al establecimiento de un Estado federal, y los dos están dirigidos desde arriba.

El *funcionalismo*, en contraste con el federalismo, fue concebido en la noche final de la segunda guerra mundial como una alternativa a la política de salvaguarda de la paz mundial. Fue propuesto por David Mitrany como un sistema pragmático, tecnocrático y flexible para superar los problemas que traían aparejados el nacionalismo y las “unidades políticas en competencia”. El enfoque funcional, en cambio, podría “recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente” (Mitrany, 1966). La propuesta de Mitrany se basó empíricamente en la experiencia del *New Deal* estadounidense. Él supuso que un tratamiento descentralizado de las cuestiones, área por área, y tema por tema, drenaría la capacidad de los países mientras se creaban organismos no políticos y cuerpos capaces de lidiar con las tareas administrativas. Mitrany desconfiaba profundamente de una autoridad central.

Como apuntan Nelsen y Stubb, “el funcionalismo falló como teoría por varias razones, pero principalmente por una: no contenía una teoría de la política” (eds., 1994: 99). Cuando los problemas económicos probaron no ser manejables por técnicos expertos y la teoría no pudo explicar por qué se elegían ciertas opciones, un nuevo enfoque buscó comprender el desarrollo de la Comunidad Europea señalando las deficiencias del funcionalismo. Desde la Universidad de Berkeley, un grupo de especialistas guiados por Ernst Haas desarrolló la teoría *neofuncionalista*.

Haas llevó a cabo la mayoría de su trabajo en los años cincuenta y sesenta, cuando sostuvo la idea de que los cambios tecnológicos y científicos producirían incentivos y presiones para la innovación institucional internacional. A su vez, esta innovación llevaría al “aprendizaje político” de las burocracias nacionales, de los líderes políticos y las organizaciones internacionales. En suma, tanto el neofuncionalismo como el funcionalismo y otros enfoques pluralistas sostuvieron que “lo que importa más es el cálculo utilitario por parte de los actores, y no el dramático o apasionado compromiso con un nuevo orden” (Haas, 1975: 12). La teoría concibe a la integración como un *proceso* abierto, caracterizado por el *spill-over* de un área a otra. Aunque el

punto final está supuestamente abierto, “es claro que deber ser institucional” (Muttimer, 1994: 31).

Sin embargo, el proceso de *spill-over* no ocurrió como se esperaba. Lo que en principio parecía ser un proceso más complejo, derivó luego en un fenómeno extremadamente condicional, resultando poco productivo para la comprensión de eventos generales. Como consecuencia, Haas comenzó a enfatizar el rol de las ideas y del “conocimiento consensual”, aunque prestando mayor atención a la relevancia de los líderes políticos y sus objetivos (Waltz, 1991). El cambio de enfoque, desde una evolución inevitable e incremental de la complejidad internacional, hacia un proceso menos determinado, llevó a la modificación de algunos presupuestos previos. Por ende, el rol que los individuos pueden jugar en el ruedo internacional, y los contextos institucionales que pueden proveer incentivos o restricciones para sus acciones, deben ser clarificados como elementos clave de un desarrollo más general. El ejemplo paradigmático de De Gaulle fue decisivo para la reformulación teórica de Haas (1975).

Finalmente, el *interaccionismo comunicativo* (Deutsch, 1957) analiza la creación de una comunidad de seguridad, en la que los conflictos militarizados entre sus miembros se tornen impensables. Sus supuestos requieren el desarrollo de identidades comunes entre los pueblos de las áreas integradas como antecedente de cualquier institucionalización formal. Para este enfoque, la relevancia de las instituciones regionales es menor que la densidad de los flujos de comunicación e interacción transfronterizos, lo que incluye desde intercambios epistolares hasta casamientos mixtos.

En la actualidad, bajo el rótulo de integración regional se estudian dos fenómenos diferenciados: por un lado, la *integración propiamente dicha* o *polity-making* –en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas–; por el otro, la *gobernanza regional* o *policy-making* –los mecanismos a través de los cuales se regulan esas nuevas comunidades–. Las principales teorías contemporáneas que pretenden explicar ambos fenómenos –si bien con énfasis en el primero– son el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998) y la gobernanza supranacional, descendiente renovado del neofuncionalismo (Sandholtz y Stone Sweet, eds., 1998; Schmitter, 2004). Ambos enfoques consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Su argumento sostiene que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El *intergubernamentalismo liberal* concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos.³ Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. Este enfoque define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la *governancia supranacional* concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernancia supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen o no tienen peso en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la Unión Europea sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales y empresarios transnacionales. Además, en el caso europeo, los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

Los dos enfoques recién presentados se sustentan en evidencia recogida a partir de un caso, la Unión Europea. En otras regiones, sin embargo, los proyectos de integración han surgido por la voluntad política de sus gobiernos nacionales y sólo con posterioridad generaron alguna demanda social de mayor integración (Malamud, 2003). Este trayecto es mejor interpretado por un abordaje de la integración desde el lado de la oferta (Perales, 2003). Para ello, se ha desarrollado un esquema de análisis con base en la economía política que permite analizar comparativamente las distintas experiencias regionales. Mattli (1999) sugiere que son necesarios dos tipos

³ El adjetivo "liberal" se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales internos y no los intereses político-estratégicos de los Estados los que alimentan la demanda de integración.

de condiciones para que se desarrolle un proceso de integración: factores de demanda y de oferta. El primer tipo hace referencia a la mencionada demanda de integración por parte de actores transnacionales (incluyendo actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras); el segundo tipo remite a la oferta de integración que los Estados nacionales o las instituciones supranacionales pueden proveer mediante políticas públicas. A estas condiciones agregaré una tercera, que permite entender la supervivencia de la integración en periodos de baja oferta y baja demanda simultánea: la inercia.

Las *condiciones de demanda* para la integración provienen de crecientes niveles de interdependencia regional. Cuando los actores transnacionales perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, demandan a las autoridades nacionales o supranacionales que los disminuyan a través de la cooperación, la coordinación y, eventualmente, la integración regional. Cabe reiterar que la cooperación supone el cumplimiento voluntario del acuerdo por parte de sus firmantes, mientras que la integración implica algún grado de transferencia o *pooling* de soberanía y, por lo tanto, el entrelazamiento de sus competencias y recursos más allá de su voluntad. Por su parte, las *condiciones de oferta* remiten a la presencia de liderazgo. Éste se entiende como la capacidad y voluntad de uno o más actores de pagar una parte desproporcionada de los costos requeridos por el emprendimiento regional (habitualmente se trata de Estados) o de proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva (usualmente, agentes supranacionales). Finalmente, las *condiciones inerciales* se encarnan en instituciones que congelan condiciones previas de demanda u oferta. De este modo, facilitan el cumplimiento de los acuerdos, aun cuando ya no existen las circunstancias que llevaron a su establecimiento, creando efectos de continuidad histórica que pueden proteger el proceso de integración en tiempos de condiciones desfavorables de oferta o demanda. Un aspecto potencialmente negativo consiste en que una institucionalización excesiva puede tornar los procedimientos regionales demasiado rígidos y poco adaptables en caso de crisis.

La integración regional promueve la convergencia entre los Estados miembros, pero no es sinónimo (Hurrell, 1995). La *integración* es un proceso *top-down* por el cual un grupo de Estados constituye una organización colectiva; en cambio, la *convergencia* es un proceso *bottom-up*, por el cual las estructuras y procedimientos internos de un grupo de países tienden a homogeneizarse. La convergencia puede producirse de manera intencional, mediante políticas de armonización legal y reglamentaria o de manera espontánea mediante la adaptación unilateral.

En lo que respecta a la gobernanza de la Unión Europea, tanto las competencias de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la relación entre estas últimas son difusas y ambiguas. Los ejecutivos nacionales cumplen un rol

clave y la mayor parte del cabildeo se realiza a través de ellos; pero también la Comisión y el Parlamento Europeo (y, en algunos casos, el Tribunal de Justicia) constituyen blancos selectos de la presión de gobiernos subnacionales y grupos sectoriales que buscan promover sus intereses por todos los canales disponibles, dando lugar a un proceso que ha sido denominado *gobernancia en múltiples niveles* (Hooghe y Marks, 2001).

Mientras algunos autores afirman que la “europeización” implica la transferencia de poder estatal al nivel regional de gobierno (Wallace, 1999), otros sostienen que, por el contrario, bien podría reforzar los Estados nacionales (Milward, 1992). La mayoría, sin embargo, concuerda en que ha tendido a sustraer temas de política interior del debate nacional, llevándolos al terreno del Poder Ejecutivo (Moravcsik, 1998; Risse-Kappen, 1996).

A diferencia de la experiencia europea (y, como se verá más abajo, la norteamericana), en América Latina y Asia, los procesos de integración emprendidos se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración basada en la oferta, constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo.

Finalmente, la integración regional se relaciona con el tamaño de los Estados. ¿Qué factores explican la supervivencia de microestados como Mónaco o Andorra? ¿Cómo es posible que Luxemburgo sea tan viable y mucho más próspero que la India, cuando ésta tiene 1.270 veces la superficie del primero y 2.350 veces su población? La respuesta que proponen Alberto Alesina y Enrico Spolaore (2003) vincula la escala del mercado y la capacidad de defensa con la homogeneidad de las preferencias. El argumento es que el tamaño de un Estado es la consecuencia de dos fuerzas opuestas: el beneficio de la economía de escala (y de la seguridad militar) y el costo de la heterogeneidad de preferencias.

Un Estado puede darse el lujo de ser pequeño cuando su nivel de integración en un mercado mayor, sea regional o global, le permite especializarse aumentando su eficiencia económica, a la vez que lo protege de amenazas militares. Un Estado grande, en cambio, puede sostenerse sobre su mercado interno y garantizar su propia defensa, pero la mayor heterogeneidad de preferencias dificulta la toma de decisiones y puede, en última instancia, amenazar la integridad estatal. La integración regional es, entonces, un mecanismo que permite que algunas decisiones se mantengan al nivel de los Estados nacionales, donde las preferencias son más homogéneas, mientras las transacciones económicas y la defensa son transferidas al más eficiente nivel regional.

BLOQUES REGIONALES EN CINCO CONTINENTES

La Unión Europea

La unidad de Europa es una idea tan antigua como la propia conciencia europea (Bartolini, 2005). Desde Carlomagno en adelante, ha habido numerosos intentos de someter a los pueblos del continente bajo un solo gobierno. Antes de la segunda guerra mundial, todos los intentos fallaron en tanto fueron emprendidos como campañas de conquista y por medios militares. El tratado de París, firmado por Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo en 1951, y que dio nacimiento a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), constituyó el primer intento que ambicionaba un acuerdo superador de las soberanías nacionales, al mismo tiempo que rechazaba la vía armada.

En 1957, por el Tratado de Roma, los mismos países establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), aspirando al desarrollo común en áreas más amplias siguiendo el mismo patrón de cooperación. Diez años después, el órgano ejecutivo de la CECA se fusionó con sus equivalentes de dos instituciones más nuevas, dando lugar al embrión completo de la futura Unión Europea.

Fueron razones económicas, pero también políticas, las que promovieron la fundación de las comunidades. Las primeras incluían la necesidad de cooperación para afrontar la reconstrucción de Europa luego de la guerra, pero también la exigencia, por parte de Francia, de ganar acceso a los yacimientos alemanes de carbón y acero. Las segundas, implicaban la prevención de otra guerra mediante la integración de Alemania en un juego de cooperación con sus vecinos. La integración entonces, más que una simple coordinación, fue concebida como un medio para impedir tanto la repetición de la paz armada que precedió a la primera guerra mundial como las trágicas condiciones que, producto del Tratado de Versalles, siguieron al fin de la guerra (Dedman, 1996; Nelsen y Stubb, eds., 1994). Alemania, en su turno, promovió la opción de la cooperación amistosa como instrumento relegitimador, con el objeto de evitar el aislamiento que los sentimientos de miedo o de venganza de sus vecinos pudieran ocasionarle.

Mientras que la integración, como un proceso de convergencia nacional federal o funcional, estaba en la mente de los Padres Fundadores de las comunidades europeas, la creación de una entidad supranacional parecía a muchos sólo una idea fantasiosa. Al comienzo, las instituciones regionales fueron pensadas más como mecanismos de contención nacional que de expansión internacional, ligando a los países europeos entre sí, gracias a la progresiva construcción de intereses comunes. El proceso de integración se desarrolló paso a paso hasta los años sesenta. Luego, como

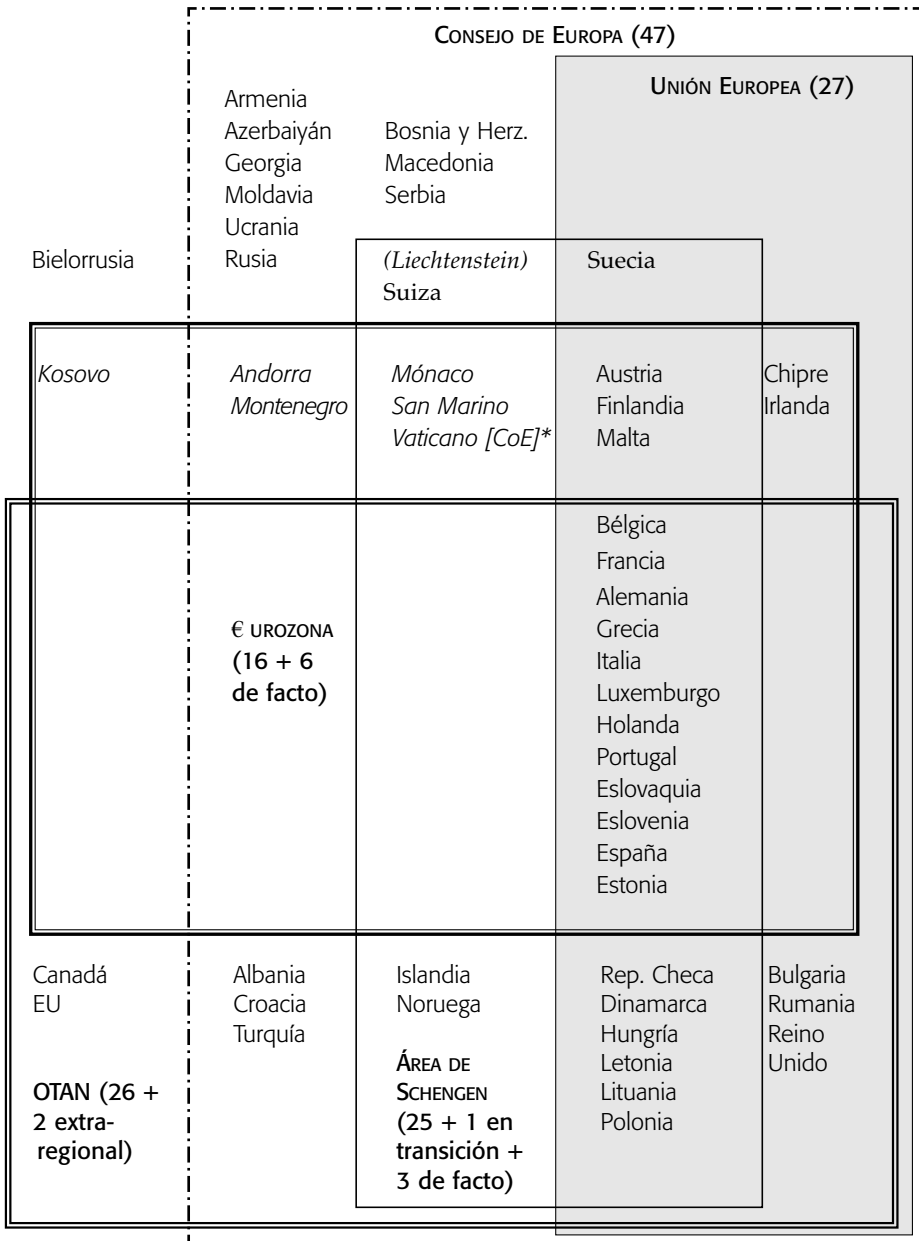
resultado del compromiso de De Gaulle con la soberanía del Estado francés, el proceso detuvo su marcha y permaneció casi bloqueado durante una década. Posteriormente, luego de tres etapas de crecimiento que elevaron a doce a los países miembros, la integración recobró ímpetu desde la firma del Acta Única Europea en 1986.

Mientras tanto, sucesos de alto impacto tuvieron lugar. Uno de los más destacables fue la primera elección directa realizada para el Parlamento Europeo en 1979 que fortaleció a una institución supranacional pensada para legitimar el proyecto en su totalidad. El Parlamento se sumó a la Corte de Justicia, creada en 1952 y asistida desde 1989 por la Corte de Primera Instancia. La Comunidad Europea desarrolló entonces lo que se dio en llamar un gobierno de “geometría variable”, presentando diferentes niveles de competencia y gobierno dependiendo del tema que se tratara. Este sistema multinivel se estableció definitivamente por medio del Tratado de la Unión Europea (el Tratado de Maastricht) en 1992 y levemente ajustado, a posteriori, por los tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2001).

Hoy, la Unión Europea constituye el bloque regional más avanzado del mundo. Ha superado el estadio de mercado común y se consolida, si bien parcialmente, como unión económica y monetaria, aspirando a transformarse en una unión política. Institucionalmente, ha desarrollado una compleja estructura de gobernanza en niveles múltiples, combinando supranacionalismo con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía de la ley comunitaria con el principio de subsidiariedad (Hix, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, eds., 1998). Posee una poderosa Corte de Justicia que ha sido crucial para el avance de la integración, un Parlamento cuyos miembros son directamente elegidos por los pueblos europeos y una Comisión Ejecutiva con importantes competencias y alta autonomía. Estas tres instituciones son supranacionales, lo que significa que no responden a los gobiernos de los países miembros. Por el contrario, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea son entes intergubernamentales, compuestos por integrantes de los Poderes Ejecutivos nacionales. Los cinco órganos componen la cúpula de la estructura institucional de la Unión Europea.

La complejidad de la construcción europea, sin embargo, excede a la Unión Europea. Su flexibilidad, así como varios conceptos centrales a ella vinculados, tales como “múltiples velocidades” (tiempo), “geometría variable” (espacio) e “integración a la carta” (materia), han sido bien documentados por Alexander Stubb (2002) y pueden observarse en el cuadro siguiente. En éste se destaca que los países miembros de la Unión Europea no constituyen un grupo homogéneo, sino que progresivamente se van agrupando en diferentes acuerdos subregionales en los que no todos participan. Así, el Consejo de Europa agrupa a 46 de los 48 países que tienen al menos una porción de su territorio en el continente europeo más Chipre, excluyendo a

DERECHOS HUMANOS, INTEGRACIÓN POLÍTICA, ÁREA SIN FRONTERAS,
UNIÓN MONETARIA Y DEFENSA COMÚN EN UNA EUROPA DE GEOMETRÍA VARIABLE



• Miembro pleno • *Miembro de facto* • (En transición)

* El Vaticano no pertenece al Consejo de Europa

Fuente: Elaboración propia.

Bielorrusia y Kosovo. Veintidós países de la Unión Europea integran el espacio fronterizo de Schengen junto con Noruega, Islandia y un puñado de microestados, pero cinco miembros están excluidos. Asimismo, sólo quince países de la Unión Europea (y algunos Estados que no pertenecen a ella) tienen como moneda al euro. En cuanto a la defensa europea, está garantizada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que exceptúa a varios países europeos “neutrales”, pero incluye a otros externos a la Unión Europea (como Turquía y Albania) y a dos potencias extracontinentales como Estados Unidos y Canadá.

Del otro lado del Océano Atlántico, varias subregiones de América Latina intentaron seguir el camino marcado por Europa. En ese continente, la integración evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década de los cincuenta y principios de la de los sesenta, surgen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)⁴ y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo éxito inicial pronto se convirtió en fracaso.⁵ La segunda etapa se abre a fines de los sesenta cuando se fundan la Comunidad Andina (Can) y la Comunidad del Caribe (Caricom), que corren la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa comienza con las transiciones democráticas de la década de los ochenta, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA –ahora como Sistema de Integración Centroamericana (Sica)– y de la Can y a la creación del Mercosur.

La Comunidad Andina

El Pacto Andino, precursor de la Can, se estableció en 1969 en el marco de la ALALC. Sus objetivos fueron tanto mejorar las condiciones de participación de los países menos desarrollados –meta también promovida por los acuerdos de la ALALC– como tender a una gradual conformación de un mercado común de América Latina. Su tratado fundante, el Acuerdo de Cartagena, fue firmado por cinco países: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se sumó en 1973, pero Chile se retiró en 1976. El Grupo Andino constituyó un acuerdo surgido y dependiente del Tratado de Mon-

⁴ La ALALC pretendía constituirse en una zona de libre comercio que abarcara América del Sur y México. Las asimetrías entre los socios y el proteccionismo económico, entre otras causas (Wionczek, 1970: 64) contribuyeron a un rápido agotamiento del proyecto. En 1980 la sucedería la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

⁵ Dado que los partidos políticos y los parlamentos no eran considerados centrales en el proceso político de los países latinoamericanos como para cumplir la función que desempeñaron sus pares europeos (Haas, 1967: 338-339), se alentó a los tecnócratas a ocupar su lugar en los procesos de integración. El fracaso de los tecnócratas latinoamericanos llevó al estancamiento o retroceso de esos procesos hasta fines de la década de los ochenta, cuando los líderes políticos decidieron asumir ese rol.

tevideo que no adquiriría autonomía jurídica sino hasta 1983, cuando el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena entró en vigencia. El surgimiento del Pacto Andino fue una consecuencia directa del fracaso de la ALALC, y su esquema de integración fue el más amplio hasta entonces realizado en el tercer mundo (Mace, 1988). Se caracterizó por dos rasgos. En el plano económico, se basaba en dos procesos paralelos: liberalización del comercio interregional y planificación industrial intrarregional. En el plano político, creó una estructura para la toma de decisiones que incluía dos instituciones principales, la Comisión y la Junta, cuyos sistemas de funcionamiento –voto mayoritario en el primer caso y autoridad supranacional vinculante en el segundo– fueron tan ambiciosos como excepcionales. Un elemento adicional fue un programa para el tratamiento especial de los países menos desarrollados (Bolivia y Ecuador).

A pesar de que el Pacto Andino funcionó en forma satisfactoria durante sus primeros años, la inclusión de Venezuela y el alejamiento de Chile generaron una serie de crisis. Dada la complejidad del esquema de integración, estos eventos condujeron a una renegociación de mecanismos elementales del proceso y, finalmente, al abandono del cronograma original (Mace, 1988). Aparte de la rigidez del acuerdo, el fracaso se debió a otros motivos, entre ellos la inequitativa distribución de costos y beneficios, la politización de cuestiones técnicas, el incumplimiento por parte de los miembros de la reglamentación comunitaria (Vargas-Hidalgo, 1979), una alta inestabilidad democrática y la falta de un liderazgo regional (Mattli, 1999). Mientras algunas causas eran básicamente nacionales, otras eran intrínsecas al proceso integrador. Una de las recetas propuestas para superar las crisis consistió en la construcción de instituciones comunes capaces de resolver los conflictos entre los países miembros. El resultado fue la creación de la Corte de Justicia y el Parlamento Andino en 1979. Sin embargo, estas instituciones carecían de peso real, lo cual puede explicarse, en términos neofuncionalistas, por la precedencia de la forma sobre la función. El proceso de integración no veía la luz al final del túnel hasta 1987, cuando se firmó el Protocolo de Quito para flexibilizar los mecanismos de trabajo del bloque.

La renovada estructura institucional del Pacto Andino era más amplia y formalmente más profunda que la de cualquier otro bloque de América Latina, como, por cierto, había sido desde su fundación. No obstante, fue cuando todos los presidentes se encontraron en una reunión, en 1989, que la región se embarcó en un firme proceso de profundización y apertura. El establecimiento del Consejo Presidencial Andino en 1990 reforzaría la apuesta. El Consejo Presidencial está compuesto por los presidentes de los Estados miembros y constituye el órgano de mayor jerarquía dentro del Sistema Andino de Integración (SAI). A su vez, el SAI es una serie de organismos e instituciones que coordina el proceso de integración.

En 1997, la Junta se convirtió en el Secretariado General de la Comunidad Andina, rebautizado cuerpo ejecutivo del bloque, mientras la Comisión mantuvo su rol como el principal ámbito legislativo. Actualmente, el principio legal de efecto directo y la supremacía del derecho comunitario hacen de la Comunidad Andina la segunda región en el mundo por su nivel formal de institucionalización, sólo detrás de la Unión Europea. Su implementación práctica y sus resultados económicos son, sin embargo, mucho menos impactantes. A pesar de funcionar como zona de libre comercio desde 1993 –primero entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y más tarde también con Perú– y de tener un arancel externo común desde febrero de 1995, la característica de la región no ha sido el desarrollo sino la revuelta social, la inestabilidad política y el fracaso económico. Por añadidura, en 1995 se libró una breve guerra entre Ecuador y Perú, fruto de disputas territoriales. El balance del proceso es ambiguo: a pesar de la alta institucionalización formal y del compromiso de establecer un mercado común para el año 2005, los países andinos no lograron consolidar una zona de paz, estabilidad y crecimiento. Como resultado, algunos países optaron por negociar acuerdos complementarios con terceros países o regiones –por ejemplo, en un inicio, Colombia y Venezuela lo hicieron con México, y Bolivia y Perú con el Mercosur–. Más recientemente, sin embargo, Perú y Colombia firmaron tratados de libre comercio con Estados Unidos, lo que llevó a Venezuela a anunciar su retiro del bloque y su integración en el Mercosur. En ese contexto, las instituciones regionales han resultado debilitadas y la interdependencia regional no sólo ha detenido su expansión, sino que ha comenzado a retraerse.

El Sistema de Integración Centroamericana

El MCCA se estableció en 1960 por el Tratado de Managua, firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se unió al bloque en 1963. Las razones que le dieron origen no fueron solamente económicas sino principalmente políticas. Entre ellas, la amenaza presentada por la revolución cubana fue significativa (Schmitter, 1972) y explica el gran apoyo inicial que brindaron los Estados Unidos.

Creado al mismo tiempo que la ALALC como parte de la primera ola de integración en América Latina, el MCCA llegó más lejos y fue más sensible que la ALALC a las propuestas de industrialización sustitutiva de importaciones propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Mace, 1988). Hacia el final de los sesenta, el MCCA era reconocido como “el intento de integración regional más exitoso del mundo subdesarrollado” (Wynia, 1970: 319). Medido por el crecimiento del comercio dentro de sus respectivas áreas, los logros del MCCA superan ampliamente

los de la ALALC. Sin embargo, no duraría mucho: la llamada guerra del fútbol (combatida en 1969 entre Honduras y El Salvador) asestó un duro golpe al proceso, cuyas dificultades habían comenzado, sin embargo, antes de la guerra.

Inicialmente, el MCCA registró un buen desempeño. Hacia 1965, por el grado y alcance de su integración estuvo cerca de convertirse en una unión aduanera: la mayor parte de sus aranceles internos fueron eliminados y se estableció un arancel externo común para la mayoría de los artículos (Mattli, 1999). Además, se firmaron una serie de tratados complementarios y la estructura institucional del bloque fue adquiriendo una complejidad creciente. Este progreso se debió básicamente a una gestión de tipo técnico, es decir, no politizada (Wynia, 1970) –y a los bajos costos políticos y económicos de la integración–, ya que no amenazaba ningún interés poderoso, y los gastos administrativos fueron pagados con recursos externos (Mattli, 1999; Nye, 1968). No obstante, la fragilidad real de los logros se hizo evidente cuando la tarea de mantener unida la estructura de integración se convirtió en la principal actividad de los líderes regionales después del *boom* de los primeros años. El resultado fue la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, aunque sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones, es decir, en el nivel vertical de toma de decisiones. Schmitter (1970) denominó este mecanismo “*spill-around*” para distinguirlo del *spill-over*⁶ con el que los neofuncionalistas describieron la integración europea. El estancamiento del proceso duraría dos décadas.

A principios de los noventa, la pacificación y democratización llevaron a la reactivación del hasta entonces agonizante MCCA (Grugel, 1996; Mattli, 1999). Esta vez, sin embargo, Estados Unidos constituiría una amenaza directa en lugar de un líder, hegemón o federador externo, dado que su participación en el TLCAN perjudica la posición y los mercados del Mercado Común Centroamericano en favor de su asociación con México. Para peor, la configuración institucional del grupo es tan enmarañada que torna compleja la coordinación de políticas y la toma de decisiones a nivel regional.

En lo que concierne a la integración, ésta es la región más enredada del continente. El proceso de desarrollo institucional ha sido acumulativo y no centralizado, y recién en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa –que entró en vigencia dos años más tarde– incluyó a casi todos los organismos existentes bajo el paraguas del Sica. Ya

⁶ El término *spill-over* implica un “derrame” o efecto cascada de un área funcional a otra(s). Es decir que, dada la integración en un sector económico (por ejemplo el carbón y el acero en el caso europeo), con el tiempo devendrá necesaria la integración de sectores adyacentes, impulsando así una integración progresiva. El término *spill-around*, en cambio, indica un proceso de “inundación”, una ampliación que no responde a criterios funcionales y por lo tanto no produce retroalimentación.

en 1996, no obstante, la región presentaba ocho niveles diferentes de participación de los distintos países centroamericanos en variados esquemas de cooperación e integración.

El hecho de que las instituciones centroamericanas no emergieran como un sistema coherente, sino que fueran construidas en sucesivos procesos de expansión y estancamiento, dejó la impronta de una red de entidades confusa y mayormente ineficiente que aún perdura. Schmitter (1970) sostiene que semejante embrollo fue la característica de todo el proceso, no sólo de sus instituciones. En sus palabras, “el proceso Centroamericano jamás ha sido un movimiento arraigado en una satisfacción compartida, una identidad de propósito o un consenso acerca de los valores básicos. Más bien, se ha desarrollado a partir de una serie de crisis relacionadas con desempeños dispares, descontentos periódicos y fines conflictivos” (Schmitter, 1970: 48). Ya en 1970, su pronóstico era que la integración económica en Centroamérica probablemente sobreviviría a la llamada guerra del fútbol, pero la integración política no.

Hacia el final de los ochenta no resultaba exagerado afirmar que había sido incluso demasiado optimista. Sin embargo, apenas unos años más tarde, Centroamérica experimentaría un firme avance hacia la democratización a nivel nacional y hacia el relanzamiento de la integración a nivel regional. La concreción de la cumbre presidencial de 1986, seguida en 1987 por la firma de los acuerdos de Esquipulas, constituyeron hitos fundamentales en la resolución de los conflictos violentos y la creación de una zona de paz. Subsecuentemente, la institucionalización de las cumbres presidenciales a partir de 1991 fue, según un informe de la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL-BID, 1998: 35), “un factor clave en el renovado dinamismo del proceso de cooperación e integración en Centroamérica, y ha... permitido lograr avances de significativa importancia para el desarrollo regional.” La negociación intergubernamental (Sánchez, 2003) ha brindado una importante contribución al resurgimiento de la integración en América Central. Sin embargo, todavía se trata de un proceso altamente vulnerable a la influencia exterior, como lo demuestra el denuedo manifestado por los gobiernos centroamericanos para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y la extrema dependencia presupuestaria de la Unión Europea.

El Mercado Común del Sur

El Mercosur es una asociación regional que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Creado en 1991, es uno de los más notorios miembros de la tercera ola integracionista en las Américas, contemporáneo del TLCAN, pero ubicado en el otro extremo

del continente. En sus primeros siete años, triplicó sus flujos de comercio intrarregional al mismo tiempo que aumentaba el comercio extrarregional. Además, incrementó fuertemente la inversión extranjera directa en sus países miembros y se convirtió en un actor relevante tanto para empresas como para gobiernos extranjeros.

Nacido como consecuencia de la redemocratización y de la disolución de viejas hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, el Mercosur se desarrolló luego con un perfil económico más orientado hacia el exterior. El presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney encabezaron el proyecto original de acercamiento imprimiéndole su estampa política y personal. Más tarde, el presidente argentino Menem y los brasileños Collor de Mello, Franco y Cardoso continuaron liderando el proceso y manteniendo un fuerte control presidencial sobre el mismo.

Hacia 1995, el Mercosur evolucionó de ser una zona de libre comercio entre sus países miembros hasta convertirse en una unión aduanera, con el objetivo de largo plazo de transformarse en un mercado común. Su forma es diferente de la de muchos intentos previos o contemporáneos. Como ha observado Peña (1998: 96), es “un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio, [...] un proceso de integración original que no sigue necesariamente una metodología similar a la empleada en Europa”.

De acuerdo con buena parte de la literatura sobre integración regional, basada principalmente en el caso europeo, la creación de un mercado común, y más aún, una unión económica, implica tarde o temprano el establecimiento de instituciones regionales. Éstas deben lidiar con dos dilemas de acción colectiva: la toma de decisiones y la resolución de disputas. Sin embargo, el Mercosur no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no. Toma sus decisiones a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. El proceso decisorio se basa en tres organismos regionales integrados por funcionarios nacionales o por técnicos de nivel medio designados por cada país: el Consejo del Mercado Común (CMC) –integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada miembro–, el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio. Un sistema de resolución de disputas provee un mecanismo de arbitraje ad hoc que sólo fue invocado diez veces en quince años; a ello se suma un tribunal de apelaciones permanente, pero de utilización optativa, establecido en 2004 en Asunción. Algunos cuerpos consultivos, un parlamento, creado en 2006, y una pequeña secretaría técnica, ubicada en Montevideo, completan la estructura institucional. No existe efecto directo ni supremacía del derecho comunitario. Estas características fueron intencionalmente diseñadas con el objetivo de marcar una distinción entre la dirección política y la implementación burocrática (Malamud, 2003). La dirección política se vería, en teoría, asegurada por una cumbre

anual de los presidentes. Éstas tienen lugar incluso dos veces por año junto con las reuniones del CMC, convirtiéndose en la fuerza propulsora del proceso integrador.

En el corto plazo, es más probable que el Mercosur retroceda a zona de libre comercio a que se convierta en una organización supranacional. No obstante, y por paradójico que parezca, el enfoque del intergubernamentalismo liberal no alcanza para explicar este bloque intergubernamental, ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía. El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial, que se sostuvo sobre el diseño presidencialista de los regímenes políticos del Cono Sur (Malamud, 2003; 2005a). Sin embargo, a partir de 1997 el dinamismo del Mercosur comenzó a declinar y la ausencia de instituciones evitó que los avances logrados se afianzaran. Por el contrario, el bloque sufre actualmente un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista, en lo que ha sido llamado un caso de “disonancia cognitiva” (Malamud, 2005b).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El embrión del TLCAN fue el acuerdo de comercio bilateral firmado entre Estados Unidos y Canadá en 1988. Primer tratado de esa naturaleza firmado por Estados Unidos, la incorporación de México en 1994 le agregaría otro rasgo pionero: su carácter norte-sur, al incluir en un pie igualdad formal a países desarrollados y a países en desarrollo. El TLCAN “fue el resultado de una fuerte demanda de integración por la creciente interdependencia económica entre Estados Unidos y México” (Gratius, ed., 2008: 20). Como consecuencia de su operación, los flujos intrarregionales de comercio, inversiones y migración siguieron creciendo significativamente en los años posteriores a la firma del acuerdo. Ni el objetivo ni la naturaleza del TLCAN son políticos –menos sociales o culturales–, sino económicos, aunque grupos internos de presión en Estados Unidos llevaron a la firma de dos acuerdos paralelos: uno en el área laboral y otro en la medioambiental. La consecuencia fue una mayor densidad institucional de la asociación regional. Casi quince años después, el bloque está consolidado y no está cuestionado por ninguno de los socios (Gratius, ed., 2008: 21), aunque su funcionamiento se asemeja más a un par de acuerdos bilaterales con centro en Estados Unidos que a una relación triangular.

Si el interés principal de Estados Unidos se centraba en el beneficio económico y la seguridad fronteriza, la motivación de los otros dos socios consistió en evitar el

proteccionismo del vecino mayor. La decisión de los ejecutivos nacionales se vio así cuestionada o impulsada por dos grupos de actores no estatales: por un lado, los sindicatos y organizaciones no gubernamentales nacionales (especialmente durante el proceso de ratificación estadounidense); por el otro, la comunidad epistémica transnacional promotora de los principios neoliberales (Warleigh-Lack, 2008: 5). A pesar de que, a diferencia de los casos latinoamericanos, el funcionamiento del TLCAN se basa en reglas generales (*rule-oriented*) y no en decisiones particulares (*power-oriented*), su estructura institucional es exigua. Sus órganos de autoridad tienen un perfil técnico, no existen agencias supranacionales y los funcionarios de las administraciones nacionales encargados de los asuntos regionales son escasos (Duina, 2006).

A pesar de su minimalismo institucional, el impacto del TLCAN sobre sus miembros ha sido importante. La consolidación de los flujos económicos intrarregionales, sean comerciales o de inversiones, ha sido la consecuencia más evidente, pero estudios recientes muestran que también existe un “efecto político” de la integración. Aspinwall (2006) muestra que un efecto similar a la europeización ha tenido lugar, lo que ha significado un proceso de ajuste interno gatillado por la integración regional. Este desarrollo confirma que, para entender los fenómenos regionales en toda su magnitud, es indispensable observar no sólo el nivel regional, sino también el nacional.

Por su parte, Domínguez (2008) evalúa el impacto de la implementación del TLCAN sobre los flujos de intercambio y su administración o, en otras palabras, sobre la interdependencia (o regionalización) y la gobernanza regional. Su conclusión es que la firma del acuerdo ha provocado una densificación de las transacciones y ha conferido a un creciente número de políticas una dimensión regional. La evolución sufrida por la agenda regional desde el inicio del proceso torna viable que nuevos temas, como una unión aduanera selectiva y mayor cooperación en cuestiones de seguridad, se instalen en el futuro como un componente más del proceso de integración. Aunque esta proyección no se confirme, el TLCAN ya ha producido, si no la construcción de un bloque supranacional, sí la convergencia ascendente de políticas y expectativas regionales, sobre todo hacia los parámetros vigentes en Estados Unidos.

Los casos de África y Asia

A pesar del alto contenido simbólico de los movimientos panafricanos, el continente situado al sur de Europa se encuentra regionalmente fragmentado en al menos cuatro partes. Los países árabes del norte del Sahara integran la región conocida como Medio Oriente y es hacia allí que dirigen sus expectativas políticas, culturales y religiosas antes que hacia el resto del continente africano. En el Oriente, guerras y co-

lapsos estatales que alcanzan su cúspide en el Cuerno de África toman irreal cualquier discurso sobre integración regional: parafraseando a Robert Jackson (1990), cuasi Estados no dan lugar a una cuasi integración. Las áreas de África occidental y austral, en cambio, han creado organizaciones regionales que perduran en el tiempo, aunque su desempeño es asimétrico e irregular.

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Ecowas, por sus siglas en inglés) está compuesta por quince Estados: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Liberia, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Fue fundada en 1975 y posee instituciones formalmente iguales a las de la Unión Europea: una comisión, un parlamento y un tribunal de justicia. En la práctica, sin embargo, está dividida entre los países de lengua inglesa –entre los que destaca la gigante Nigeria– y los siete de lengua francesa, que junto con Guinea Bissau han constituido la Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA, por sus siglas en francés). Esta agrupación tiene una moneda única sostenida por una potencia externa, Francia, y es altamente vulnerable a conflictos internos y turbulencias económicas globales (Söderbaum, 2001).

El África austral, a su vez, está organizada alrededor de un conjunto de asociaciones bajo la presencia dominante de Sudáfrica. Luego de años de guerras abiertas o encubiertas, hoy la región constituye una comunidad de seguridad o, en términos de Barry Buzan, un complejo de seguridad regional (Odén, 2001: 91). La Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) fue fundada embrionariamente en 1980 y consolidada en 1992. Agrupa a quince países: Angola, Botsuana, la República Democrática del Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue. Cinco de ellos, liderados y administrados por Sudáfrica, componen la Unión Aduanera del África Austral (SACU, por sus siglas en inglés): además de la potencia hegemónica, Lesoto, Suazilandia, Namibia y Botsuana. Los tres primeros forman además una unión monetaria.

A diferencia del África austral y a semejanza de la occidental, en el gigantesco continente asiático no parecen haberse consolidado las comunidades de seguridad. Si en Occidente la guerra fría acabó con la disolución de la Unión Soviética, en Asia el sistema de Estados westfaliano continúa vigente y los dilemas de seguridad también. Las rivalidades históricas, ya sea entre chinos étnicos o japoneses en el Este o entre hindúes y musulmanes en el Sur y el Oeste, estructuran las políticas externas de Estados que, a diferencia de gran parte de África, gozan no sólo de reconocimiento internacional sino también de legitimidad interna y altas capacidades infraestructurales. Si la extrema debilidad estatal torna difícil la integración regional en África, la extrema fortaleza estatal la vuelve igualmente complicada en Asia.

A pesar de que el “sudeste asiático” es un concepto de creación reciente (Öjendal, 2001), el caso más mentado de regionalismo en este continente lo constituye la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Fundada en 1967 por cinco países, hoy está integrada por diez: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. El bloque se localiza territorialmente entre China, el subcontinente indio y dos grandes océanos, el Pacífico y el Índico. Su objetivo original era acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y seguridad regionales, aunque gradualmente se fueron agregando propósitos económicos. A mediados de la década de los noventa, las turbulencias financieras internacionales llevaron al bloque a implementar medidas para una mayor integración económica en previsión de choques externos, y a aproximarse a los tres grandes del este asiático: China, Japón y Corea.⁷ La diáspora proveniente del primero de ellos constituye un eje que vertebra transversalmente la actividad económica regional y, al mismo tiempo, el gobierno chino lidera la reacción contra la dominación externa. Japón, por su parte, funciona como centro de la estructura productiva regional, lo que, sumado a los legados del pasado, ha generado un cierto nivel de resentimiento. En cualquier caso, un elemento destacado de la ASEAN es su reluctancia a seguir modelos occidentales de integración y gobernancia regional –y también interna, ya que las presiones democratizadoras occidentales actúan como un galvanizador interno–. El bloque se conduce a partir de estrechos contactos interpersonales entre los líderes nacionales, que se han negado a institucionalizar la cooperación. En cambio, han desarrollado el mecanismo que dio en llamarse “*ASEAN way*” (juego de palabras con “la vía asiática”). Las características principales de la asociación son la no interferencia, la informalidad, una mínima institucionalización, la consulta y la búsqueda del consenso, la exclusión de la fuerza y el rechazo de la confrontación.

CONCLUSIONES COMPARATIVAS

Como afirma Sbragia (2008: 32-33), el estudio del regionalismo comparado “está mal definido. Los académicos suelen usar el término libremente para referirse al análisis de cualquier proyecto regional que involucre alguna forma de cooperación política o económica fuera de la Unión Europea, estén o no interesados en tratarlo comparativamente”. Se distinguen, sin embargo, dos corrientes principales: los enfoques teóricos de la integración, que provienen del estudio del caso europeo (Rosamond, 2000;

⁷ Conforme muestran Kim y Schmitter (2005), entre estos tres países no ha habido integración regional ni es esperable que la haya en el corto plazo.

Wiener y Diez, eds., 2004) y pretenden generar hipótesis contrastables, sea desde las relaciones internacionales, la política comparada, la administración pública o –más limitadamente– el derecho constitucional; y los enfoques holistas, encarnados en el llamado Nuevo Regionalismo y derivados de la economía política internacional, el análisis los sistemas mundiales y la historia económica (Hettne, Inotai y Sunkel, eds., 1999; Söderbaum y Shaw, eds., 2003). Ambas corrientes se han desarrollado de espaldas entre sí y el diálogo entre ambas es prácticamente nulo, aunque últimamente se han realizado algunos esfuerzos para producir un encuentro (Warleigh y Rosamond, 2006).

El principal inconveniente que encuentran las teorías de la integración derivadas del caso europeo es el problema de $n = 1$: existiendo un único caso, la comparación es imposible y la generalización fútil. Por su parte, la mayor limitación del Nuevo Regionalismo es su nebulosidad conceptual ya que, al incluir como objetos equivalentes y comparables a todos los fenómenos que se definan libremente como “regionales”, torna sus postulados indeterminados y su teorización estéril.

Como se indicó al inicio, el proceso de integración regional puede compararse con el de construcción estatal. En el gráfico siguiente se puede observar una tipología de comunidades políticas estructurada a partir de dos variables: el *locus* o sustrato de la entidad, que puede ser interno o internacional, y el estatus o estado, que puede ser estable o transicional. En la casilla superior derecha se encuentra el típico Estado nacional: su principio de organización interna se basa en la jerarquía, en cuya cima se ejerce el monopolio de la violencia. En la casilla superior izquierda se sitúa el orden internacional: el principio organizador es la anarquía, que puede derivar en cooperación o conflicto pero no en monopolio sin cambiar de naturaleza. En la casilla inferior derecha se ubican los procesos de construcción nacional: ellos se desarrollan mediante la anexión de territorios por parte de un centro monopolizador de manera generalmente compulsiva, aunque excepcionalmente se han dado casos contractuales. La última casilla, inferior izquierda, engloba a los fenómenos de integración regional: éstos se caracterizan por substituir a la anarquía en las relaciones interestatales por la fusión parcial de soberanías, realizada de forma voluntaria. Cabe reiterar que la cooperación internacional no corresponde a este casillero sino al de arriba, ya que no hay transición hacia una nueva forma de gobernancia sino mantenimiento del orden interestatal basado en la anarquía.

La integración regional es, entonces, una etapa de transición entre una situación conocida (el orden westfaliano de Estados nación) y otra en construcción. A diferencia del proceso de construcción estatal,⁸ sin embargo, la integración regional

⁸ Con algunas excepciones, como es el caso de las federaciones de unión voluntaria simbolizado por Estados Unidos.

| Tipología de comunidades políticas y sus principios rectores | | | |
|--|---------------|--|---|
| | | Locus | |
| | | Internacional | Nacional |
| Estatus | Estable | Gobernanza internacional (anarquía) | Gobernanza nacional (jerarquía) |
| | En transición | <i>Region-building</i> (integración voluntaria) | <i>State-building</i> (integración compulsiva) |

tiene origen voluntario y su estadio final es indeterminado. Sus manifestaciones concretas asumen formas muy diversas. Por ejemplo, SACU (en África Austral) es una unión aduanera y UEMOA (en África Occidental) una unión monetaria, pero la primera está liderada por un hegemon interno (Sudáfrica) y la segunda por un federador externo (Francia). En ambos casos, las relaciones entre sus miembros son radiales y asimétricas. Por su parte, el TLCAN presenta características crecientes de regionalización (aumento de flujos intrarregionales) y convergencia (adaptación nacional a los patrones regionales), aunque sin la delegación de soberanía que caracteriza los casos antes mencionados o identifica a la Unión Europea. Mientras en América Latina predominan los intentos de regionalismo sin que ello impacte en los indicadores de regionalización, en América del Norte sucede lo contrario –y en la Unión Europea, ambas cosas. En el sudeste asiático predominan las manifestaciones informales de cooperación, orientadas a objetivos económicos y de seguridad pero con base en elementos culturales e identitarios; en Europa, en cambio, la integración está altamente formalizada y se basa en criterios políticos y económicos de tendencia universalista; y en América Latina la historia, lengua y tradiciones comunes no han sido suficientes para sustentar un proceso efectivo de integración.

Los niveles de institucionalización de los bloques regionales son notablemente heterogéneos. En la Unión Europea, por ejemplo, el parlamento y los tribunales de justicia comunes han cumplido una función relevante en el proceso de integración. En América Latina, por contraste, los tribunales existen en algunos bloques pero no en otros, mientras que los parlamentos regionales son omnipresentes e irrelevantes en todos ellos (Malamud y De Sousa, 2007). En la ASEAN y el TLCAN, con un enfoque quizás más realista, estas instituciones no han sido creadas.

Casos como el de Chile y Suiza muestran que no todos los países consideran conveniente la integración regional, mientras que casos como el mexicano revelan que la regionalización no siempre es evitable. La producción de bienes públicos regionales puede justificar la cooperación y hasta la integración, pero también el *free-riding*.

Y algunos países pueden evaluar que los costos de “atarse a la región” superan los beneficios. Para alcanzar una mayor escala y complementariedad económica la vecindad geográfica puede ser una condición innecesaria: en algunos casos, el ingreso en organizaciones internacionales o la integración directa al mercado mundial aparecen como más ventajosos que acotarse a los países contiguos.

No sólo el desarrollo institucional y el grado de interdependencia varían enormemente de una región a otra, sino también el nivel de participación de la sociedad civil. Hochstetler (2007) argumenta que los movimientos sociales responden a dos dimensiones de oportunidad política para decidir si y cómo buscar influencia en un bloque regional: una es el grado de apertura o acceso (*input side*), la otra la capacidad para generar e implementar decisiones (*output side*). En casos como el Mercosur, en que las competencias de los órganos regionales dependen de los gobiernos nacionales, no debe esperarse que una mayor apertura genere mayor participación. En el caso del TLCAN la situación es la inversa: pese al carácter técnico y cupular del bloque, su capacidad para tomar decisiones que impacten sobre la realidad torna a sus agencias blancos más apetecibles de la acción colectiva y de la participación de la sociedad civil.

Contra lo que planteaba el discurso académico predominante a fines de los noventa, el mundo no parece encaminado a organizarse en –y gobernarse por medio de– grandes bloques regionales. Las organizaciones interestatales basadas en la contigüidad territorial no se tornarán irrelevantes, pero su escasa consolidación y amplia heterogeneidad sugieren que no reemplazarán a los Estados nación en el futuro próximo. En cambio, es concebible un escenario en el que grandes Estados y megaciudades constituyan redes globales (NIC, 2004), aproximando a los núcleos de las regiones entre sí y separándolos virtualmente de sus periferias geográficas. En cualquier caso, el futuro de la integración dependerá de la consolidación previa de sus unidades constitutivas, los Estados nación. Donde éstos decidan compartir su soberanía, como actualmente en Europa, las organizaciones regionales podrán tornarse actores globales; donde decidan no hacerlo, como en el este asiático, la política westfaliana prevalecerá. En las zonas del mundo en que abundan los estados fallidos o colapsados, como el África subsahariana, Medio Oriente y algunas partes de América Latina y el Caribe, la integración regional será simplemente un discurso para ocultar la realidad o encubrir a sus responsables.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, ALBERTO Y ENRICO SPOLAORE

2003 *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

ASPINWALL, MARK

2006 "NAFTA-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area", presentada en el 2006 ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril.

BALASSA, BELA

1961 *The Theory of Economic Integration*, Westport, Conn., Greenwood Press.

BARTOLINI, STEFANO

2005 *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*, Oxford, Oxford University Press.

BERGSTEIN, FRED

1997 "Open Regionalism", *The World Economy*, vol. 20, no. 5, pp. 545-565.

BURGESS, MICHAEL

2000 *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Nueva York, Routledge.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)/ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

1998 *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, CEPAL, BID.

DEDMAN, MARTIN J.

1996 *The Origins and Development of the European Union 1945-95*, Londres, Routledge.

DEUTSCH, KARL

1957 *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.

DOMINGUEZ, ROBERTO

2008 "Regionalism in the Western Hemisphere: The Case of NAFTA", presentado en el *Second Global International Studies Conference–WISC*, Ljubljana, Eslovenia, 23-26 de julio.

DUINA, FRANCESCO

2006 *The Social Construction of Free Trade. The European Union, NAFTA and Mercosur*, Princeton, Princeton University Press.

GRATIUS, SUSANE, ed.

2008 *Mercosur y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid, Iberoamericana / Vervuert.

GRUGEL, JEAN

1996 "Latin America and the Remaking of the Americas", en Andrew Gamble y Anthony Payne, eds., *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan Press.

HAAS, ERNST B.

1967 "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, no. 4, pp. 315-343.

1971 "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 3-44.

1975 *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, University of California.

HETTNE, BJORN, ANDRAS INOTAI y OSVALDO SUNKEL, eds.

1999 *Globalism and the new regionalism*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan / St. Martin's Press.

HIX, SIMON

1994 "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, vol. 17, no. 1, pp. 1-30.

HOCHSTETLER, KATHRYN

2007 "Multi-Level Governance and Social Movements in Mercosur", presentado en la *2007 Annual Convention of the American Political Science Association*, Chicago, Illinois, 30 de agosto-2 de septiembre.

HOOGHE, LIESBET y GARY MARKS

2001 *Multi-Level Governance and European Integration*, Boulder, Rowman and Littlefield.

HURRELL, ANDREW

1995 "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.

JACKSON, ROBERT H.

1990 *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.

KANT, IMMANUEL

1985 *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos [1795].

KIM, SUNHYUK y PHILIPPE C. SCHMITTER

2005 "The Experience of European Integration and Potential for Northeast Asia integration", *Asian Perspective*, vol. 29, no. 2, pp. 5-39.

MACE, GORDON

1988 "Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road", *International Journal*, vol. 43, no. 3, pp. 404-27.

MALAMUD, ANDRÉS

2003 "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience", en Finn Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, pp. 53-73.

2005a "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review*, vol. 40, no. 1, pp. 138-164.

2005b "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 3, pp. 421-436.

2007 "Estado", en Luis Aznar y Miguel de Luca, eds., *Política. Cuestiones y problemas*, 2ª ed., Buenos Aires, Emecé, pp. 83-112.

MALAMUD, ANDRÉS y PHILIPPE C. SCHMITTER

2006 "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181, pp. 3-31.

MALAMUD, ANDRÉS y LUÍS DE SOUSA

- 2007 “Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance”, en Andrea Ribeiro Hoffmann y Anna van der Vleuten, eds., *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*, Aldershot, Ashgate.

MATTLI, WALTER

- 1999 *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

MILWARD, ALAN

- 1992 *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press.

MITRANY, DAVID

- 1966 *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres, Royal Institute of International Affairs [1943].

MORAVCSIK, ANDREW

- 1998 *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

MUTIMER, DAVID

- 1994 “Theories of Political Integration”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *European Integration: Theories and Approaches*, Lanham, Maryland, University Press of America.

NELSEN, BRENT F. y ALEXANDER C-G. STUBB, eds.

- 1994 *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, Lynne Rienner.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC)

- 2004 *Mapping the Global Future: Report Of The National Intelligence Council's 2020 Project*, en <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

NYE, JOSEPH N.

- 1968 *International Regionalism*, Boston, Little, Brown.

ODÉN, BERTIL

- 2001 "Regionalization in Southern Africa: The Role of the Dominant", en Michael Schulz, Fredrik Söderbaum y Joakim Öjendal, eds., *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Nueva York, Zed Books.

ÖJENDAL, JOAKIM

- 2001 "South East Asia at a Constant Crossroads: An Ambiguous New Region?", en Michael Schulz, Fredrik Söderbaum y Joakim Öjendal, eds., *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Nueva York, Zed Books.

PEÑA, FÉLIX

- 1998 "El desarrollo institucional del Mercosur", en AAVV, *Comunidad andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de RREE / Corporación Andina de Fomento, pp. 95-114.

PERALES, JOSÉ RAÚL

- 2003 "A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur", en Finn Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate.

RISSE-KAPPEN, THOMAS

- 1996 "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, pp. 53-80.

ROSAMOND, BEN

- 2000 *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan / St Martin's Press.

SÁNCHEZ, RAFAEL

- 2003 "Rebuilding the Central American Bloc in the 1990s: An Intergovernmentalist Approach to Integration", en Finn Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate.

SANDHOLTZ, WAYNE y ALEC STONE SWEET, eds.

- 1998 *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.

SBRAGIA, ALBERTA

2008 "Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 46 (s1), pp. 29-49.

SCHARPF, FRITZ W.

1996 "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", en Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, eds., *Governance in the European Union*, Londres, Sage.

SCHMITTER, PHILIPPE C.

1970 "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, no. 1.

1972 *Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley (Research Series 17).

2004 "Neo-neofunctionalism", en Antje Wiener y Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.

SÖDERBAUM, FREDRIK

2001 "Turbulent Regionalization in West Africa", en Michael Schulz, Fredrik Söderbaum y Joakim Öjendal, eds., *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Nueva York, Zed Books.

SÖDERBAUM, FREDRIK Y TIMOTHY SHAW, eds.

2003 *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

STUBB, ALEXANDER

2002 *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Nueva York, Palgrave.

VARGAS-HIDALGO, RAFAEL

1979 "The Crisis of the Andean Pact: Lessons for Integration Among Developing Countries", *Journal of Common Market Studies*, vol. 17, no. 3, pp. 213-226.

WALLACE, WILLIAM

1999 "The Sharing of Sovereignty: The European Paradox", *Political Studies*, vol. 47, no. 3, pp. 503-521.

WALTZ, KENNETH

1991 "Foreword", en Emanuel Adler and Beverly Crawford, eds., *Progress in Postwar International Relations*, Nueva York, Columbia University Press.

WARLEIGH, ALEX Y BEN ROSAMOND

2006 "Theorising Regional Integration Comparatively: An Introduction", presentado en *2006 ECPR Joint Sessions of Workshops*, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril.

WARLEIGH-LACK, ALEX

2008 "Studying Regions Comparatively: Evidence from NAFTA", presentado en el *III Garnet Annual Conference*, Bordeaux, 17-20 de septiembre.

WIENER, ANTJE y THOMAS DIEZ, eds.

2004 *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.

WIONCZEK, MIGUEL S.

1970 "The Rise and the Decline of Latin American Economic Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, no. 1, pp. 49-66.

WYNIA, GARY W.

1970 "Central American Integration: The Paradox of Success", *International Organization*, vol. 24, no. 2, pp. 319-334.