

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 N° 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 44 – Agosto de 2007

Sumario

- **El potencial de la integración regional de Centroamérica**
- **Publicaciones**

- **El potencial de la integración regional de Centroamérica. Propuesta para la aplicación de un modelo neofuncionalista para su determinación y análisis ***

Juan Carlos Fernández Saca

Economista

Introducción

La definición, medición y comparación de los procesos de integración regional ha sido un tema recurrente entre todos aquellos que de una u otra manera han abordado científicamente este tipo de fenómenos. El sólo intento de tratar de definir el término integración es ya un asunto complejo y aquellos que se han aventurado a ofrecer su conceptualización se han enfrentado con más detractores que seguidores.

Pero si tratar de definir el fenómeno es ya de por sí complicado y no exento de polémicas, encontrar indicadores que faciliten su estudio y que permitan además explicaciones sobre su origen y predicciones sobre su evolución y desarrollo es una tarea que conlleva aún mayores dificultades.

* Trabajo presentado en la materia *Teoría de la Integración* a cargo de la profesora Noemí B. Mellado, en la Maestría en Integración Latinoamericana, IIL-FCJS-UNLP.

La mayor parte de los enfoques y las teorías respecto de la integración regional se han centrado en el estudio y análisis de la integración europea. Esto se debe a que ha sido este proceso el que ha logrado mayores avances en este sentido.

Ha sido común mencionar a Europa como el ejemplo a seguir por otros bloques regionales inmersos en procesos de integración y que por lo general se encuentran constituidos por países en desarrollo. La aplicación del modelo europeo en otros proyectos integrativos ha generado pocos resultados positivos y consecuentemente ha derivado en la frustración y el descontento de los ciudadanos con este tipo de iniciativas. Los fracasos de otras regiones del mundo en alcanzar mayores niveles de integración imitando los pasos de los europeos se han debido en gran parte al poco conocimiento y entendimiento real que sobre este fenómeno se tiene y por la aparente poca atención prestada a las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales e históricas propias de cada nación y/o región.

Centroamérica no ha escapado a esta dinámica de limitados avances contra los continuos retrocesos en su proceso de integración regional. No todos los países de la región tienen el mismo interés en avanzar o profundizar en mayores niveles de integración. Las razones de este comportamiento tienen su origen en una amplia diversidad de factores.

El presente trabajo de investigación está centrado en presentar un modelo para la determinación del potencial de integración regional que no se basa exclusivamente en la experiencia europea y permite, con un considerable nivel de flexibilidad, el establecimiento de variables e indicadores para su medición, comparación y análisis atendiendo a las condiciones particulares de cada país involucrado. Se muestra también, a manera de antecedente, una investigación similar aplicada a la experiencia particular del proceso integrativo que llevan a cabo los países del Cono Sur del continente americano.

Marco teórico conceptual

a. Definición del término integración

Varios autores como David Mitrany, Ernst Haas, Amitai Etzioni, Leon N. Lindberg, Charles Pentland, Bela Balassa, Karl W. Deutsch, Philip E. Jacob, Johan K. De Vree, James A. Caporaso, Alan L. Pelowski, Joseph S. Nye y Donald J. Puchala, por mencionar algunos de los más destacados, han dado su propio concepto de integración regional, todos ellos planteados desde diferentes ópticas y enfoques teóricos, pero que mantienen en común ciertos elementos importantes para su comprensión.

Para Ernst Haas, la integración se define como: *“el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”* (Haas, 1966:70).

Donald J. Puchala la define como un *“conjunto de procesos que produce y sostiene un sistema de concordancia en el nivel internacional [...] un sistema internacional en el cual los agentes encuentran posible armonizar coherentemente sus intereses, transar sus diferencias y cosechar recompensas mutuas por sus interacciones”* (Puchala, 1972:277).

Por su parte, Leon N. Lindberg define la integración como *“1) los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales, y 2) el*

proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro" (Lindberg, 1971:45-46).

Johan K. De Vree da también su aporte a la definición conceptual de integración al afirmar que es el *"proceso de formación y desarrollo de instituciones, a través del cual ciertos valores se distribuyen autoritariamente para un cierto grupo de agentes o unidades políticas"* (De Vree, 1972:11).

Para James A. Caporaso y Alan L. Pelowski la integración implica desarrollar *"nuevas estructuras y funciones en un nuevo nivel del sistema, que es más abarcador (sea geográfica o funcionalmente) que antes"* (Caporaso y Pelowski, 1975:421-422).

Charles Pentland considera que *"la integración política internacional se identifica a menudo con el rodeo, reducción o abolición del poder soberano de los Estados naciones modernos"* (Pentland, 1973:29).

Bela Balassa da una definición y categorización de integración enfocada en el ámbito económico al afirmar que *"la integración económica es la abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales"* (Balassa, 1961:1). Balassa, considerando a la integración como un proceso, presenta cinco categorías que representan un tipo más avanzado en la supresión de la discriminación económica entre las unidades que se integran, a saber, las siguientes (Mellado, 2005:389).

§ Zona de libre comercio

Las tarifas y restricciones entre los países participantes son abolidas, pero cada país conserva su propia tarifa frente a terceros.

§ Unión aduanera

Además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, se establece la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.

§ Mercado común

No se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino, también a las que dificultan el movimiento de factores.

§ Unión económica

Combina la supresión de restricciones a los movimientos de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar las discriminaciones resultantes de las disparidades de dichas políticas.

§ Integración económica total

Presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas, además de requerir de una autoridad supranacional, cuyas decisiones son obligatorias para los Estados miembros.

Así, se entiende que la integración regional a una escala internacional implica un conjunto de procesos, que para llegar a ser duraderos en el tiempo, requieren que las unidades involucradas compartan valores, vínculos mutuos, expectativas de beneficios, interés en las comunicaciones entre diferentes grupos políticos y sociales, desarrollo de instituciones que pueden o no sustituir o complementar a las nacionales, mutua participación en los procesos de toma de decisiones comunes sin el uso de la violencia y con la voluntad de los agentes

de trasladar sus lealtades de un centro a otro transfiriendo así competencias que antes eran exclusivas de los Estados nacionales. Es importante destacar en este punto que no existe consenso entre los diferentes autores si estos elementos se constituyen como condiciones previas o bien como resultados del continuo y cambiante proceso integrativo.

Con mucha certeza apuntó Donald J. Puchala que *“más de quince años de definir, redefinir, modelar y teorizar no han conseguido generar conceptualizaciones satisfactorias de lo que es exactamente aquello de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la integración internacional y exactamente qué intentamos aprender cuando estudiamos este fenómeno”* (Puchala, 1972:267).

b. Teorías relevantes sobre la integración

Los procesos de integración regional se deben entender como fenómenos multidimensionales que pretenden la integración, no sólo en términos económicos y políticos, sino también en ámbitos sociales, culturales, jurídicos e institucionales.

Son distintas y variadas las teorías que buscan explicar, más allá de una mera descripción de hechos históricos, los procesos de integración política a una escala internacional; la mayor parte de ellas centradas es la experiencia europea, la cual, si bien es cierto constituye el proceso de integración más avanzado, presenta situaciones y condiciones muy particulares que dificultan su comparación con otros procesos similares pero conformados por países del Tercer Mundo.

A pesar de la gran cantidad de libros, artículos e investigaciones que tratan sobre la integración regional, esta rama de las ciencias sociales es criticada por su carencia, según varios analistas, de un marco teórico apropiado y por las variables e indicadores que se han elegido para su medición y análisis.

A pesar de la multiplicidad de conceptualizaciones, sí es posible delimitar esencialmente dos teorías generales de la integración regional, a saber: una que afirma que los sistemas políticos que se integran mantienen su cohesión gracias al hecho de compartir ampliamente una serie de valores y por el acuerdo alcanzado sobre la estructura del sistema, siendo el consenso la base del sistema. Por otra parte, la otra teoría aduce que los sistemas políticos mantienen su cohesión debido a la presencia o amenaza del uso de la fuerza, siendo el poder coercitivo la base de sustentación del sistema.

De estas teorías generales se desprenden otros enfoques más específicos en algunos de sus elementos, aunque no por ello más certeros en su explicación del fenómeno en estudio y arrojando, en no pocas ocasiones, conclusiones diametralmente opuestas según la perspectiva y las variables seleccionadas para su investigación. Algunos de estos enfoques teóricos son comentados en los párrafos siguientes.

El funcionalismo, que se apoya en la creación y desarrollo de organizaciones internacionales, ha logrado brindar interesantes aportes al análisis de la integración regional, abordando el fenómeno a partir de consideraciones sobre esquemas de cooperación, orientaciones hacia la paz y dejando de lado, como sugirieron Paul Taylor y A. J. R. Groom, los supuestos sobre relaciones de pérdida-ganancia, la irreductibilidad de los Estados y la prevalencia de los intereses de éstos.

Según este enfoque, las distintas fuerzas sociales que componen una nación van creando complejas relaciones económicas entre los Estados y esto provoca que las aspiraciones

por maximizar el bienestar económico trasciendan las fronteras nacionales y hagan inevitable la cooperación entre los Estados hasta convertirlos en unidades económicas y políticas integradas.

La teoría funcionalista propone entonces *“la creación lenta y acumulativa de una comunidad mundial, mediante programas de cooperación económica y social –no necesariamente política- progresivamente mas amplios entre los distintos Estados partes del proceso. Los hábitos de cooperación que resultan del éxito del progreso hacia los objetivos de un campo, pueden transferirse a otras zonas que requieran actividad”* (Barrera, 2004:1).

Bajo esta perspectiva teórica se destacan los escritos realizados por David Mitrany en el período entre las dos guerras mundiales y años posteriores a la finalización de la segunda guerra mundial. Este autor afirmaba que los problemas técnicos que enfrentaban los Estados habían crecido debido a la complejidad misma de los sistemas gubernamentales y se veían incapacitados para satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones como el bienestar y la seguridad; estos problemas trascendían las fronteras nacionales y para su solución se requerían marcos de cooperación internacional donde los técnicos, y no los políticos, desempeñaban un papel primordial.

La colaboración técnica de carácter funcional en un tema específico llevaba a la necesidad de emplear mecanismos funcionales similares para la solución de problemas en otros campos; así, a partir de Mitrany se desarrolla una doctrina denominada “de la ramificación”, que sirve para explicar la expansión horizontal o intersectorial dentro de un proceso de integración. Esta colaboración en múltiples campos técnicos contribuiría a la paz internacional y eventualmente, suponía Mitrany, esta colaboración llegaría al campo político.

Las críticas al funcionalismo, por cierto acertadas aunque no por ello descartan completamente su contribución, buscan resaltar sus debilidades bajo los siguientes argumentos:

- § resulta prácticamente imposible separar las tareas políticas de las económicas y sociales;
- § poca disposición de los gobiernos a trasladar tareas políticas a una autoridad internacional. Este argumento pierde fuerza cuando se observa el rumbo que la Unión Europea ha seguido durante su evolución, aunque su validez persiste cuando se trata de procesos de integración entre países del Tercer Mundo;
- § algunas tareas económicas y sociales no se “ramifican” en el sector público;
- § los procesos de integración política han demostrado estar mayormente basados en la “voluntad política” de sus miembros más que en la integración funcional de sus sectores económicos y sociales.

Las teorías de sistemas y de comunicaciones también han sido empleadas por algunos investigadores de los procesos de integración regional. Se destacan en este punto Karl Deutsch por sus estudios sobre las comunidades de seguridad. Para este autor, la variable comunicación, particularmente cuando se encuentra asociada a las expectativas de recompensas y ganancias, es esencial para la construcción y sostenimiento de unidades políticas integradas, donde el flujo de comunicaciones no sólo se debe dar entre las unidades que la conforman sino también con su entorno exterior. Deutsch distingue dos tipos de comunidades de seguridad: las amalgamadas y las pluralistas.

Las amalgamadas son aquellas en las cuales unidades políticas otrora independientes se unen bajo un gobierno común como lo ejemplifica Estados Unidos de América. Para ello deben estar presentes algunas condiciones importantes como la existencia de compatibilidad de valores, forma de vida distintiva, expectativas de recompensa, vínculos sólidos de comunicación social, multiplicidad de comunicaciones y transacciones, movilidad de personas, aumento de las capacidades políticas y administrativas y crecimiento económico de al menos algunas de esas unidades políticas con el objeto de consolidarse como las áreas centrales a partir de las cuales se agruparan otras comparativamente más débiles.

Las pluralistas son aquellas en las cuales se crea una comunidad entre Estados separados que conservan su independencia política y legal. Para ello deberán existir una compatibilidad de valores entre los tomadores de decisiones, predictibilidad en el comportamiento de las unidades a integrarse y voluntad de respuesta mutua sin necesidad de recurrir a la violencia.

Lo que se puede criticar a los enfoques de las comunidades de seguridad, tanto amalgamadas como pluralistas, es que, si bien es cierto que se puede determinar con una relativa facilidad la existencia o no de las condiciones esenciales previas a la integración, esta perspectiva teórica no logra explicar el proceso por el cual las diferentes unidades políticas han logrado construir y llegar a contar con esas condiciones esenciales. Por otra parte, parece otorgársele un excesivo peso a las comunicaciones asociadas a las expectativas de ganancia para alcanzar el éxito de este tipo de comunidades, por lo que, ante la presencia de un estancamiento económico, es poco probable que la integración persista. Además, las diferencias étnicas y lingüísticas parecen desempeñar un papel desfavorable en la cohesión y permanencia de las comunidades de seguridad, diferencias que en realidad han demostrado tener poca influencia negativa al observar la experiencia en la integración europea y los atrasos o fracasos que otros procesos de integración han tenido aun cuando sus unidades políticas poseen considerables coincidencias culturales, étnicas y lingüísticas como lo ejemplifican las naciones latinoamericanas y los países árabes.

Otro enfoque teórico de grandes aportes a la integración regional es el neofuncionalismo, cuya contribución principal es la elaboración, modificación y prueba de hipótesis sobre la integración. Debido a que el presente trabajo de investigación tiene como base teórica este enfoque en particular se lo ampliará en este capítulo (apartado c. La teoría base: el neofuncionalismo).

La cohesión, tamaño óptimo y la desintegración de las alianzas ha sido también tema de estudio para los investigadores de la integración regional. Las alianzas o coaliciones se forman para lograr un objetivo compartido, generalmente dirigido contra algo o alguien, por lo que la amenaza o el conflicto siempre está presente; se basan en la cooperación general y continuamente deben preservar la confianza mutua. Cuando estas alianzas han logrado el objetivo por el cual fueron creadas tienden a desaparecer. Los autores George F. Liska y William R. Riker se destacan por sus estudios sobre este tipo de grupos.

Para lograr la cohesión de las alianzas, Liska considera primordial el desarrollo de una "ideología de alianza" que suministre racionalidad al grupo. Además, cuando los objetivos han sido logrados y se pretende mantener la alianza, es necesario que esta se reduzca a fin de aumentar las ganancias de sus miembros. Por otra parte, las alianzas son esenciales para lograr el equilibrio de poder, esto debido a que cuando se forma una de ellas se crea generalmente una respuesta en el mundo exterior a través de otra alianza contraria, tal y

como lo afirma Riker. Introducir el término de equilibrio de poder en este enfoque hace que se aborden supuestos de la teoría realista de las relaciones internacionales.

Para establecer el tamaño óptimo de las alianzas es crucial el concepto de la utilidad marginal a fin de crear grupos adecuados para la consecución de los objetivos planteados; es decir, los miembros de una alianza consideran la utilidad marginal de la última unidad de compromiso con un aliado particular y la última unidad de costo al poner en práctica los compromisos; se considera ampliamente el costo-beneficio de la alineación respecto de la autonomía. Otra variable relevante para alcanzar el número adecuado de miembros de una alianza es el nivel de información. Si existe información perfecta, es más probable que la alianza tenga el número mínimo de miembros para alcanzar sus objetivos; en cambio, mientras menos información se encuentre disponible, las alianzas tendrán un mayor número de miembros, reduciendo así las ganancias para cada uno de ellos.

Son varios los motivos que pueden llevar a las unidades políticas a coaligarse con otras, así se mencionan el nivel de recompensas, las ganancias y responsabilidad asociadas con la alineación, la seguridad, amenaza de represalias, satisfacción emocional, la obtención de promesas políticas, sistemas políticos e ideológicos similares, entre otros.

Las alianzas pueden incluir tanto a potencias grandes como pequeñas. Las primeras se alinean por las ganancias políticas y militares y para impedir ciertas acciones unilaterales por parte de las potencias pequeñas y éstas últimas se alinean generalmente por la necesidad que tienen de confiar en otros Estados. Aún así, Robert Rothstein, afirma que las potencias pequeñas pueden preferir alinearse entre sí con la finalidad de preservar su estatus regional y para resolver sus diferencias sin que para ello interfiera alguna potencia exterior, a la cual se le dificulta influir e intervenir en una región cuando las potencias regionales mantienen fuertes acuerdos entre ellas. Un claro ejemplo de esta situación se presenta ante lo difícil que le resulta a Estados Unidos influir en las naciones del sur del continente americano gracias a la alianza Argentina-Brasil.

Las alianzas también se pueden desintegrar por múltiples razones, la ya mencionada consecución de su objetivo es una de ellas, pero también existen otras consideraciones como bien plantea Michael F. Altfeld, quien considera que la disolución de las alianzas puede ocurrir ante cualquiera de las siguientes situaciones: aumento en el producto marginal de los armamentos; aumento de la utilidad marginal de la autonomía; declinación de la utilidad marginal de la autonomía; declinación de la utilidad marginal de la riqueza civil; declinación de la productividad marginal de las alianzas; o disminución de la utilidad marginal de la seguridad.

Otro enfoque teórico, el intergubernamentalismo, surge como la contraposición del neofuncionalismo y afirma que, en el caso de la integración europea, son los Estados los actores más importantes. Stanley Hoffmann apuntaba en 1966 que el proceso de integración de Europa fortalecía el papel de los Estados nacionales y no el de los autores supranacionales al convertirse la integración en un mecanismo para la solución de problemas cuya solución dentro del contexto nacional se volvía compleja. En 1992, Alan Milward afirmaba que los Estados cedían soberanía en la medida en que existían amenazas a su propia supervivencia y en este sentido la integración europea brindaba esa seguridad y bienestar que incidía en la reafirmación del Estado-nación.

Por su parte, el federalismo surge de los argumentos de Winston Churchill y Jean Monnet respecto de su propuesta para crear una Comunidad Europea de Defensa y teniendo como modelo la Constitución de Estados Unidos de América. Los federalistas plantean la creación de una autoridad federal supranacional que asumirá una parte de los derechos y

las obligaciones de los Estados que la conformen y regulando además su comportamiento. Una conferencia constituyente serviría para definir los mecanismos para equilibrar y compartir los poderes económicos, legales y políticos entre el gobierno federal y los Estados miembros.

Como se mencionó inicialmente, los distintos enfoques teóricos que abordan el fenómeno de la integración no han logrado consensuar un marco teórico apropiado que abarque todos los posibles elementos que componen al multidimensional, interactivo y cambiante proceso de integración regional. Además, parece haber poco análisis teórico sobre los efectos de factores externos o exógenos sobre los procesos integrativos, así como un aparente descuido de otras variables asociadas a la coerción y al conflicto como fuerzas motoras de la integración.

Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter señalan respecto de las explicaciones sobre la integración regional y la extracción de enseñanzas sobre el proceso que: *“No pasa un año sin que alguien proponga una nueva teoría y, lo que es aún más sorprendente, se las ingenie para convencer a algún grupo de académicos a publicar un volumen colectivo alabando sus virtudes”* (Malamud y Schmitter, 2006:5). Estos autores afirman que, sobre la base de las diferentes teorías o enfoques existentes sobre los procesos integrativos, se pueden extraer enseñanzas muy diferentes sobre las distintas experiencias de integración regional que existen en el mundo. Así es que una de las principales tareas de los investigadores interesados en este fenómeno consista en la selección de la teoría o teorías que más se adecúe a las condiciones y situaciones particulares de la región en proceso de integración que se desea estudiar. Proponen además que las distintas teorías sobre la integración regional se enmarcan dentro de un espacio de dos dimensiones conformado por las siguientes variables:

- § *“Ontología: la teoría presume un proceso que reproducirá las características existentes de sus países miembros y del sistema interestatal del que forman parte, o bien presume un proceso que transformará la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y sus relaciones recíprocas; o bien*
- § *Epistemología: las pruebas reunidas para controlar estos procesos se centran primordialmente en acontecimientos políticos espectaculares, o en intercambios socioeconómicos y culturales prosaicos”* (Malamud y Schmitter, 2006:6).

A pesar de la variedad teórica y conceptual, durante los últimos años parece haber un impulso hacia el avance y fortalecimiento de los procesos de integración, particularmente en regiones menos desarrolladas y teniendo como ejes impulsores la globalización, apertura comercial, integración en el sistema mundial y mayor poder de negociación y defensa. Estos bloques regionales tienen como punto de referencia la Unión Europea aunque esto no signifique necesariamente, ni es aconsejable, que la experiencia europea sea íntegramente trasladada a países con menor nivel de desarrollo.

c. La teoría base: el neofuncionalismo

El neofuncionalismo se presentó, en los años cincuenta, como la más influyente teoría para dar explicación al fenómeno de la integración europea. Esta teoría fue desarrollada principalmente por politólogos estadounidenses que le imprimieron la preocupación por la cuantificación, formulación y verificación de hipótesis.

La teoría neofuncionalista tiene como objetivo proponer, partiendo del estudio y análisis de la integración europea, un método para alcanzar la conformación de una entidad territorial con una autoridad centralizada y conformada por los Estados participantes del proceso de integración.

Uno de sus principales exponentes es Ernst Haas quien afirma que las decisiones de avanzar u oponerse a los procesos de integración se encuentran ligadas a las expectativas de pérdidas o ganancias que poseen los grupos principales de las unidades políticas involucradas; por lo tanto, el apoyo o no a un proceso de esta índole por parte de las elites gubernamentales y privadas estará en función de motivos pragmáticos y no de carácter altruista; de tal manera que es el bienestar lo que impulsaría a los agentes nacionales a una gradual transferencia de sus lealtades a organismos internacionales. Además, entiende Haas, como el poder no es separable del bienestar (el primero como medio y el segundo como fin), no resulta práctico asignar a la variable poder un papel menor, como pretendió Mitrany.

Haas desarrolló el concepto de “derrame” similar al concepto de “ramificación” de Mitrany y observó, a partir de la experiencia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que aquellos grupos o personas que se vieron beneficiadas por los organismos supranacionales propugnaban por procesos de integración en otros sectores, es decir, que los beneficios se derramaran de un sector a otros; de tal manera que la integración económica conduciría ineludiblemente a la integración política. En este proceso se crearían una serie de actores que intentarían aumentar su poder en detrimento de los Estados nacionales miembros generando así un progresivo avance y desarrollo del proceso de integración. Más adelante en sus investigaciones, Haas determinó que basar un proceso de integración en consideraciones enteramente pragmáticas conlleva a resultados efímeros por no encontrarse reforzado por un compromiso filosófico o ideológico profundo.

Otro autor, Philippe Schmitter propuso ampliar el concepto de “derrame” ampliándolo a una lista de opciones disponibles para los agentes. Para ello propuso contar, además del derrame, con la posibilidad de expansión a través del aumento del alcance de las funciones de las organizaciones de la integración; de la acumulación mediante el aumento de la autonomía en la toma de decisiones por parte de las organizaciones de la integración; de una disminución o aumento en el nivel de arbitraje conjunto aunque esto implique una reducción en la autoridad de las organizaciones de la integración; y de una reabsorción o retraimiento en el alcance de las funciones y la autonomía hacia un nivel anterior.

Otro autor importante dentro del neofuncionalismo es Leon N. Lindberg. Éste hace uso de las teorías de los sistemas y de la toma de decisión, afirmando que la integración es un proceso multidimensional interactivo que mantiene una relación sistemática en el tiempo, donde las decisiones colectivas respecto del proceso son tomadas sobre la base de decisiones pasadas. Lindberg presenta una serie de propiedades que describen el nivel hasta el cual un grupo de países está dispuesto a comprometerse en la toma de decisiones colectivas, basadas primordialmente en el número de áreas temáticas que se abordan colectivamente, el grado de importancia de estas, su participación en los distintos procesos que van desde la decisión hasta la ejecución, disponibilidad de recursos de los tomadores de decisiones colectivas, el efecto o nivel de relevancia de estas decisiones en el comportamiento de los individuos, el nivel de cumplimiento de las decisiones colectivas y las consecuencias distributivas de ellas.

Para los autores Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter, al respecto de las variables ontológica y epistemológica de las distintas teorías de la integración regional, consideran que en los casos particulares del neofuncionalismo, tanto como su teoría predecesora y

sus neo versiones, poseen una ontología que es transformadora “...por cuanto presume que tanto los actores como ‘el juego que juegan` cambiarán significativamente en el curso del proceso de integración...” (Malamud y Schmitter, 2006:7); en cuanto a su epistemología, para estos autores “*deriva de la observación de intercambios normales, graduales y (en general) poco notorios entre una amplia gama de actores*” (Malamud y Schmitter, 2006:7).

Otro autor que se destaca dentro de la teoría neofuncionalista es Joseph S. Nye quien propuso un modelo para la comparación y medición de los procesos de integración regional, el cual sirve de base para el desarrollo de la presente investigación; por lo tanto, en un apartado posterior (d. Un modelo marco para el análisis de procesos de integración regional) se ahonda más sobre las propuestas básicas y los componentes del modelo.

La teoría neofuncionalista también ha sido objeto de críticas. Así Haas afirma que este enfoque teórico es incapaz de ser aplicado en el campo de las relaciones internacionales dados su turbulencia y numerosos temas globales tratados, debido principalmente a que al neofuncionalismo se le ve dirigido a procesos ordenados y a Estados cuyo comportamiento para la solución de problemas se basa en el colectivismo. Por otra parte, también su aplicabilidad a procesos de integración en el Tercer Mundo parece dificultarse bajo la argumentación de que serían pocas las metas que este tipo de países podrían satisfacer dentro de un marco de integración, particularmente porque sus economías se encuentran más orientadas hacia zonas de mayor desarrollo en el mundo que hacia el interior de ellas mismas. Aun así, este último argumento parece dar poca relevancia a otros factores como los culturales, sociales, geográficos e históricos que también influyen en las decisiones políticas de las naciones para abordar temas de forma colectiva, dando por otra parte demasiado énfasis al factor económico como único motor de la integración.

Por su parte, Stanley Hoffmann realizó también duras críticas al neofuncionalismo.

- § Afirmaba que los procesos de integración regional no conducirían a una merma del papel de los Estados como las principales unidades políticas, de hecho, son los Estados y no otros actores dentro del proceso los que ejercen un fuerte control sobre la dinámica comunitaria, señalando además que los ciudadanos no transferirían sus lealtades desde los gobiernos hacia las entidades comunitarias tal y como lo predicen los neofuncionalistas.
- § Una segunda crítica hecha por Hoffmann plantea la ignorancia o indiferencia que los autores neofuncionalistas parecen tener respecto de las diferencias entre “alta política” (supervivencia del Estado, política exterior, defensa) y la “baja política” (bienestar de la población y otros temas de carácter técnico y económico). Los países involucrados en el proceso de integración de Europa se han mostrado proclives a la creación de entidades supranacionales que se han encargado de gestionar políticas y estrategias comunes para asuntos de “baja política”, pero este recurso no ha sido empleado en los temas relacionados con la “alta política”. Por lo anterior, sí resulta factible la integración económica, pero esta no es susceptible de derramarse o desbordarse en una integración política.
- § Por último, una tercera crítica de Hoffmann está centrada en la falta de atención prestada por el neofuncionalismo a la relevancia que el contexto internacional puede tener en el proceso de integración regional. Cita como ejemplo la conformación bipolar del mundo en el ámbito de la Guerra Fría y como el liderazgo en el mundo occidental por parte de Estados Unidos influyó en la concepción de que la integración política de Europa era poco conveniente.

d. Un modelo marco para el análisis de procesos de integración regional

Nye advertía, una década después de la formación en 1957 de la Comunidad Económica Europea, sobre *“la multiplicidad de problemas que se le planteaban a los teóricos de la integración derivados tanto de la diversidad de enfoques respecto a su conceptualización y medición como a su comparación”* (Mellado, 2005:385). Nye planteaba que esta diversidad de enfoques para definir y mediar el proceso de integración generaba dos tipos de problemas.

- § El primero de ellos es que *“resulta difícil relacionar los conceptos de los diferentes autores entre sí y, hasta cierto punto, los teóricos de la integración se han ignorado. [...] los teóricos realmente se han confrontado entre sí, [...] las diferencias de conceptualización han hecho que la disputa resulte innecesariamente difícil de resolver”* (Nye, 1969:50).
- § El segundo problema al que hace referencia Nye se *“centraliza en torno a la comparación de procesos regionales de integración. Diversos autores han formulado dudas respecto a la similitud de los procesos de integración en Europa y zonas menos desarrolladas”* (Nye, 1969:50).

Respecto del primer problema observado por Nye, el autor afirma que los esfuerzos e intentos por buscar conciliar los múltiples conceptos de integración en el contexto de las diferentes teorías acerca de la integración regional han *“tendido a destacar los niveles de integración con diferentes umbrales”* (Nye, 1969:53). El uso de este enfoque de umbrales y niveles para conciliar las definiciones genera a su vez dos nuevas dificultades.

- § *“La noción de un nivel inferior tiende a denotar una etapa primaria o más fácilmente lograda”* (Nye, 1969:54). Así, Nye sugiere que no es necesariamente cierto que alcanzar una comunidad de seguridad, como las planteadas por Deutsch, preceden o sean más fácil de lograr o consolidar que iniciar y continuar con las primeras etapas que conlleva la formación de un mercado común.
- § *“El concepto de niveles en manera alguna resuelve un problema que está implícito en la definición de Haas. Esa definición aglomera varios indicadores potenciales: 1) actividades políticas; 2) lealtades y 3) nuevas instituciones que poseen jurisdicción”* (Nye, 1969:54). Sobre este problema Nye se cuestiona *“¿Pero qué sucede si los avances en las tres no varían al mismo ritmo (o en forma alguna)? ¿De qué manera juzgamos el grado o nivel de este concepto de integración en un caso en que las actividades políticas han cambiado, las instituciones se encuentran algo alteradas, pero las lealtades han quedado muy atrás?”* (Nye, 1969:54).

Considerando las dos dificultades anteriores, Nye considera que un enfoque más beneficioso respecto del problema que implica la conciliación de conceptos consiste en *“descomponer el concepto de integración, desarrollar mediciones simples para las partes que lo componen y dejar abierta a la verificación empírica la relación entre ellas”*¹ (Nye, 1969:54).

¹ Este es el enfoque que el autor afirma ha empleado en su escrito “Pan-Africanism and East African Integration” de 1965.

El segundo problema (sobre la comparación de procesos de integración regional) se basa en las considerables diferencias observables entre diferentes regiones en tópicos tan diversos como infraestructura, estructura y organización del sistema político y social, mecanismos de mercado, indicadores macroeconómicos, ideología y conciencia nacional. Para Nye, este problema puede ser enfrentado *“mediante la formulación de hipótesis precisas (con límites claramente establecidos) que son susceptibles de refutación”* (Nye, 1969:50-51).

Así, Joseph S. Nye propone, en su artículo *“Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization”*, un modelo que basa su enfoque teórico en *“mecanismos de proceso”* y el *“potencial de integración”*, realizando un *“análisis de las condiciones para la integración tomado específicamente de experiencias europeas y no occidentales y modifica en medida las nociones de politización automática y derrame”* (Nye, 1971:56-58). Los componentes del modelo se observan a continuación:

d.1. Mecanismos de proceso

Son elementos que se observan durante los procesos de integración y que tienen influencias positivas y negativas en su desarrollo. Estos, afirma Nye, se encuentran en la bibliografía neofuncionalista, a saber:

§ *Vinculación funcionalista de tareas o el concepto de “derrame”*

Para Nye este mecanismo ha sido erróneamente empleado para incluir *“cualquier signo de cooperación aumentada”* surgida como consecuencia de vinculaciones o relaciones entre problemas debido a sus características técnicas propias o a esfuerzos concretos de las elites integracionistas para cultivar el *“derrame”*. Sobre este mecanismo de proceso, Nye afirma que los *“desequilibrios creados por la interdependencia funcional o las vinculaciones propias de tareas pueden ser una fuerza que presione a los agentes políticos a redefinir sus tareas comunes”* (Nye, 1971:65). Esta redefinición no necesariamente desemboca en la elevación de tareas comunes, de tal manera que si la vinculación de tareas puede producir y conducir al *“derrame”*, también se puede producir una reabsorción de las mismas.

§ *Transacciones crecientes*

El supuesto de este mecanismo es que los procesos de integración regional están acompañados de aumentos en las transacciones entre sus miembros como por ejemplo comercio, comunicaciones, capital, personas e ideas. Las demandas a las instituciones comunes se incrementan por el aumento de las transacciones y los agentes políticos les hacen frente eligiendo tratarlas a través de una perspectiva estrictamente nacional o dotando de mayores atribuciones a las instituciones comunes. Sobre este punto Nye considera que *“las transacciones crecientes no necesariamente conducen a una ampliación significativa del alcance (gama de tareas) de la integración, sino a intensificar la capacidad institucional central para manejar una tarea particular”* (Nye, 1971:67).

§ *Vínculos deliberados y formación de coalición*

Nye, haciendo uso nuevamente del *“derrame”* asegura que *“los problemas se vinculan deliberadamente entre sí en paquetes de tratos, no por necesidad tecnológica, sino por proyecciones políticas e ideológicas y factibilidad política”* (Nye, 1971:65). La conformación de coaliciones basadas en temas vinculados puede apoyar o fortalecer el proceso de integración o bien puede serle contraproducente cuando se dé el caso de una disminución en el apoyo político a determinados grupos a favor de la integración

regional; por lo tanto, *“el nivel hasta el cual la integración puede ser ampliada en su atractivo, está en función del nivel hasta el cual una coalición a favor de la integración disfruta de un apoyo público generalizado”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:456).

§ *Socialización de la elite*

Partiendo de los ejemplos citados por Nye en torno al crecimiento del apoyo proveniente de las elites hacia la integración, se observa que *“el nivel hasta el cual los burócratas nacionales se vuelven participantes en la integración regional determinará el nivel de su socialización, considerada importante porque se dice que los burócratas nacionales son cautos ante la integración por la posible pérdida de control nacional”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:456). Este mecanismo de proceso es particularmente positivo para un proceso integrativo debido a que *“las elites de socialización, especialmente los grupos burocráticos, favorables a la integración regional, pueden servir para aislarlas de la corriente central de actitudes y de políticas en sus países de origen”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:456).

§ *Formación de grupos regionales*

Los procesos de integración regional tienden a estimular la creación de grupos o asociaciones transnacionales no gubernamentales, ya sea de manera formal como informal. Para Nye estas asociaciones o grupos *“siguen siendo débiles. sólo los intereses más generales son sumados por tales grupos en el nivel regional, mientras que los intereses más específicos permanecen dentro del límite de autoridad de los grupos de interés de nivel nacional”* (Nye, 1971:71-72).

§ *Atractivo ideológico-identificadorio*

Una fuerza poderosa de apoyo para cualquier proceso de integración regional la constituye la presencia y establecimiento de una sensación de identidad. Según afirmaciones de Nye *“cuanto más fuerte es el sentimiento de permanencia y mayor el atractivo identificadorio, menos dispuestos están los grupos de la oposición a atacar un esquema de integración frontalmente”* (Nye, 1971:73). Pero por otra parte, es probable que se observe, a raíz de un crecimiento en el atractivo ideológico-identificadorio dentro de ciertos grupos, que éste sirva *“sólo para aumentar la oposición a los líderes nacionalistas inseguros y los grupos del sector privado, en especial si las ganancias de la integración percibidas en el nivel regional son inciertas”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:457).

§ *Compromiso de agentes externos en el proceso*

Para Nye, los gobiernos externos, organizaciones internacionales y agentes no gubernamentales desempeñan un importante papel dentro de los esquemas de integración regional como elementos de aceleración, reacción y transformación durante el curso del proceso de integración.

d.2. Potencial de integración

Central dentro del modelo planteado por Joseph S. Nye, el potencial de integración se presenta como las condiciones que se ven estimuladas por los mecanismos de proceso y que influyen directamente en el compromiso original integrador así como en su posterior evolución. Se transcriben a continuación las cuatro condiciones que lo conforman.

§ *Simetría o igualdad económica de unidades*

“No importa tanto que existan “zonas centrales” para la integración o que los participantes posibles sean relativamente iguales en tamaño. Por el contrario, se dice

que existe una relación entre el comercio, la integración y el nivel de desarrollo, medido por el ingreso per cápita. Tal compatibilidad parece ser importante para la integración regional. El tamaño de los participantes potenciales, medidos por el Producto Bruto Nacional (PBN) total, parece ser de importancia relativa mayor en los esquemas integrativos entre los Estados menos desarrollados que en el caso de países altamente industrializados” (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:457). Se plantea la hipótesis: “casi parece como si cuanto menor fuera el ingreso per cápita de la zona, mayor debiera ser la homogeneidad de tamaño de la economía” (Nye, 1971:80).

§ *Valor de la complementariedad de la elite*

“Nye reconoce que el nivel en que los grupos de elite dentro de las entidades que se integran piensan igual es de considerable importancia. De hecho, sugiere que cuanto mayor es el nivel de complementariedad de las elites más probables son las perspectivas de un ímpetu sostenido hacia la integración regional. Sin embargo, sostiene también que las elites que han trabajado juntas eficazmente en una situación transnacional a continuación pueden abrazar políticas divergentes que no conducen a la integración” (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:457).

§ *Existencia de pluralismo*

“Funcionalmente, se dice que los grupos específicos refuerzan la probabilidad de la integración. Aquí Nye señala una gran diferencia entre la experiencia de Europa Occidental y la del Tercer Mundo, donde tales grupos están relativamente ausentes” (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:457). Para Nye: “cuanto mayor es el pluralismo en todos los estados miembros, mejores son las condiciones para una respuesta integrativa a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso” (Nye, 1971:82).

§ *Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder*

“Se dice que este factor depende vitalmente del nivel de mutua capacidad de respuesta dentro de las unidades políticas por integrarse en una entidad regional mayor. Cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor” (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).

d.3. Condiciones perceptuales

Según Joseph S. Nye, un proceso integrativo afecta tres tipos de condiciones preceptuales.

§ *“La equidad de distribución de los beneficios percibida”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458). Cuya hipótesis es: “cuanto más elevada sea la distribución equitativa en todos los países, mejores serán las condiciones para una ulterior integración” (Nye, 1971:74).

§ *“Coherencia externa percibida: es decir, las percepciones de los encargados de tomar decisiones respecto de sus problemas externos, incluida la dependencia de las exportaciones, las amenazas de potencias más grandes y la pérdida de status en el sistema internacional en constante cambio”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).

§ *“Bajos (o exportables) costos visibles, o el nivel en el cual puede hacerse que la integración se perciba como relativamente libre de costos, especialmente en sus fases iniciales [...] que es central para la teoría y la estrategia neofuncionalista”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).

d.4. Condiciones características a lo largo del tiempo

Por último, Nye encuentra probable que cuatro condiciones más sean características del proceso de integración a lo largo del tiempo.

- § *“Politización o los medios a través de los cuales se resuelven y se concilian los intereses en conflicto o el nivel hasta el cual los beneficios resultantes están lo suficientemente extendidos para asegurar una ampliación y una profundización del apoyo”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).
- § *“Redistribución, cuyo tema crucial es la determinación de las fases de los cambios de condición, poder y beneficios económicos entre grupos dentro de la unidad en tren de integración. Central para el proceso integrativo es el alcance hasta el cual la redistribución, beneficiando algunas regiones más que otras, es compensado por el crecimiento en beneficio para la unidad como un todo”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).
- § *“Redistribución de alternativas o el nivel hasta el cual, en la medida en que el proceso integrativo avanza, los encargados de tomar decisiones enfrentan presiones para aumentar el nivel y el alcance de la integración y llegan a la consecuencia de que las alternativas a la integración son menos satisfactorias”* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458).
- § *“Externalización, o el nivel hasta el cual los miembros de una unidad en integración encuentran necesario desarrollar una posición común sobre temas, a fin de tratar con no miembros* (Dogherty y Pfaltzgraff, 1990:458). Nye hace el planteamiento de la siguiente hipótesis: *“cuanto más avanza la integración, es más probable que las terceras partes estén dispuestas a reaccionar a ella, sea con actitud de apoyo o de hostilidad”* (Nye, 1971:93).

d.5. Dimensiones del modelo propuesto

En resumen, el modelo marco para la comparación de procesos de integración regional propuesto por Joseph S. Nye sobre la base teórica del neofuncionalismo se puede agrupar en cuatro dimensiones:

- § Mecanismos de proceso,
- § potencial de integración,
- § condiciones preceptuales,
- § condiciones características a lo largo del tiempo.

Sobre estas dimensiones es importante destacar las siguientes observaciones.

- a) El fenómeno de la integración regional es un proceso multidimensional que puede ser abordado desde diferentes ángulos. Por lo tanto, las cuatro dimensiones del modelo de Nye, si bien se encuentran interrelacionadas entre sí, pueden ser abstraídas de manera independiente y analizadas por separado. Los resultados o conclusiones que se obtengan de estas abstracciones serán válidas para la dimensión investigada; aspecto que no limita su utilización como punto de partida o complemento para el estudio o investigación del resto de dimensiones que componen el modelo.

- b) Estas cuatro dimensiones no son, bajo ninguna perspectiva, fases o etapas lineales o consecutivas de un proceso de integración regional determinado. Las relaciones de interdependencia o causalidad existentes y los efectos que emanan de un proceso integrativo no se encuentran predeterminados por la presencia o la consecución de determinadas condiciones; de hecho, resulta complicado predecir cuál será el rumbo exacto que tomará este tipo de fenómeno una vez que se ha iniciado.
- c) El estudio de los procesos de integración regional y las conclusiones que de esa investigación deriven dependerán en gran medida del momento histórico seleccionado para su estudio. Los procesos integrativos se caracterizan por ser dinámicos; por lo tanto, en un determinado período de tiempo, se pueden observar relaciones causales entre diferentes elementos del modelo que en el transcurso del tiempo se pueden desvanecer o transformar.

Antecedentes: el potencial de integración del MERCOSUR en perspectiva comparada con el modelo europeo

Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter² valiéndose enteramente de la experiencia de integración regional europea buscan extrapolar una serie de situaciones que pueden ser aplicadas a la experiencia de integración en la cual están inmersos en la actualidad Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Estos autores afirman que *“la experiencia en curso en Europa para integrar, de manera pacífica y voluntaria, naciones previamente soberanas en una única organización transnacional, la Unión Europea (UE), es hasta hoy el intento más significativo y trascendente efectuado en materia de regionalismo”* (Malamud y Schmitter, 2006:3).

Fijan su atención en el MERCOSUR por considerarlo, después de la Unión Europea, el proceso de integración regional con mayor grado de avance y desarrollo, cuya aspiración es convertirse en un mercado común con el compromiso de alcanzar una eventual integración política; aunque los mismos autores reconocen que, recientemente, las palabras han tendido a alejarse de los hechos. Señala como una de las razones de esta situación la poca o insuficiente comprensión que se tiene sobre la experiencia integrativa de Europa.

Buscan solventar esta falta de conocimiento y comprensión a través de la “teoría” afirmando que *“sólo si entendemos los conceptos generales, las hipótesis verificadas y los procesos observados durante la experiencia europea podremos comprender mejor las condiciones para el éxito del MERCOSUR”* (Malamud y Schmitter, 2006:4). El enfoque teórico empleado con mayor frecuencia por los autores para basar y formular estas enseñanzas es el neofuncionalismo dada la capacidad de comprensión de esta teoría sobre los procesos en el largo plazo.

Malamud y Schmitter detallan los cinco puntos principales de su artículo:

² Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C., “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, No. 181; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, abril-junio de 2006.

- i. análisis de las teorías sobre la integración regional que han sido propuestas para explicar el proceso de integración europea y que además pueden resultar útiles para el entendimiento de procesos similares en otras partes del mundo;
- ii. exposición de una serie de enseñanzas extraídas de la integración de Europa;
- iii. breve reseña histórica de los quince años de vida del MERCOSUR;
- iv. reflexión crítica sobre la posible aplicación de la experiencia de la integración europea en el MERCOSUR;
- v. propuesta para contribuir a la integración del bloque mercosureño.

Para los efectos prácticos de la presente investigación, la atención estará centrada en analizar los componentes a los que hacen referencia los literales b., d. y e.; más particularmente a los apartados denominados “Enseñanzas que pueden ser –con prudencia– transferidas” (páginas 9-14); “Reflexiones sudamericanas sobre las enseñanzas europeas” (páginas 20-27); y “Unas pocas y modestas propuestas” (páginas 27-29) del artículo en cuestión.

a. Enseñanzas de la experiencia integradora de Europa y su posible aplicación en el MERCOSUR

El inicio de todo proceso de integración regional requiere fundamentalmente contar con uno o más acuerdos explícitos entre los Estados miembros. Malamud y Schmitter consideran que *“es innegable que las instituciones y la competencia que ellos confieren a dicho acuerdo inicialmente tendrán efectos permanentes en su trayectoria posterior”* (Malamud y Schmitter, 2006:8).

En este sentido, los acuerdos que constituyen el eje institucional y jurídico del MERCOSUR son:

§ Tratado de Asunción

El Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay fue suscripto el 26 de marzo de 1991; se erige como el acuerdo que constituye formalmente al MERCOSUR y es considerado el derecho originario del proceso de integración.

§ Protocolo de Ouro Preto

El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR fue firmado el 17 de diciembre de 1994. Sirvió para poner fin al período de transición estipulado en el Tratado de Asunción, confirió personería jurídica al MERCOSUR y lo dotó de una estructura institucional.

§ Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias

Suscripto el 17 de diciembre de 1991; tal y como su nombre lo indica, este protocolo estableció un sistema de resolución de controversias surgidas entre los Estados miembros.

§ Protocolo de Ushuaia

Sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; fue firmado el 24 de julio de 1998, reviste de importancia al considerar la vigencia de las instituciones democráticas como una condición esencial en el desarrollo del proceso de integración entre los Estados firmantes.

§ Protocolo de Olivos

Para la Solución de Controversias en el MERCOSUR; fue suscripto el 18 de febrero de 2002 creando un tribunal de apelaciones permanentes al que pueden acudir los Estados miembros ante controversias acaecidas entre ellos.

Las enseñanzas extraídas de la experiencia europea sobre procesos de integración regional, recogidas por los autores sobre la base de una lectura neofuncionalista y que pueden ser transferidas con prudencia al MERCOSUR con el objeto de avanzar en su integración son las siguientes.

i. La integración regional es un proceso, no un producto

Proceso que debe ser indiscutidamente pacífico, voluntario y transformador; además, resulta prácticamente imposible predecir hasta dónde llegará y cuáles serán sus resultados, básicamente porque se trata de un acontecimiento poco frecuente. Por otra parte, este proceso puede seguir una multitud de direcciones y cambiar, sobre la marcha, sus motivaciones.

Existe mayor probabilidad de que los conflictos derivados del proceso de integración se resuelvan ampliando las funciones y facultades de las instituciones regionales. Malamud y Schmitter consideran que *“el proceso debe modificar las motivaciones y cálculos de las naciones, ampliar las tareas funcionales y la capacidad de las instituciones regionales, y estimular asociaciones de intereses y movimientos sociales entre los distintos países”* (Malamud y Schmitter, 2006:20).

El caso del MERCOSUR evidentemente no escapa a esta estela de incertidumbre que envuelve a este tipo de procesos respecto de su evolución y desarrollo; por otra parte, no han sido pocas las oportunidades en las cuales se ha señalado que *“en el MERCOSUR todavía es indispensable encontrar, más que una finalidad, un foco [...] vale decir, una clara agenda de prioridades, metodologías y programas de acción”* (Malamud y Schmitter, 2006:20).

ii. La integración regional tiene que empezar en algún lugar, y lo mejor, en las circunstancias contemporáneas, es que lo haga en un área funcional de visibilidad política relativamente escasa, que pueda manejarse por separado y generar beneficios significativos para todos los participantes

Los europeos, que inicialmente implementaron una ruta directa hacia la integración por vía de las instituciones políticas y militares comunes llegaron al fracaso; por lo tanto, adoptaron una estrategia indirecta: el carbón y el acero. Situación que se resume en la frase dicha por Jean Monnet³ “dar pequeños pasos que originen grandes efectos”.

Entonces, *“lo importante es fijarse una tarea concreta que sea posible manejar en conjunto con pocas polémicas iniciales, pero suficientemente ligada a otras áreas de posible cooperación conjunta como para generar efectos secundarios en éstas. El juego consiste en que los conflictos suscitados al tratar de cumplir dicha tarea inicial se resuelvan en forma positiva”* (Malamud y Schmitter, 2006:9). Por ello, es necesario partir de un área funcional que requiera de la cooperación colectiva para la solución positiva de los problemas surgidos.

³ Jean Monnet (1888-1979) es considerado el padre de la Unión Europea por ser el máximo impulsor de la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

Esta área funcional de partida debe ser “separable”, es decir, que se pueda tratar separadamente y que genere por sí misma suficientes beneficios; y también ser “interconectada”, capaz de generar efectos secundarios y promover coaliciones positivas transfronterizas. En este punto, Malamud y Schmitter hacen referencia a la energía atómica como área funcional de éxito inicial dentro del MERCOSUR pero que lamentablemente no generó efectos indirectos. Por otra parte, proponen que el transporte y la energía sean para el MERCOSUR lo que el carbón y el acero significaron para Europa.

iii. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad

Las regiones internacionales, al ser creaciones artificiales, deben ser producidas, no descubiertas. Para su producción el contar con lengua, religión, historia y cultura común no parecen servir de mucho, como lo ejemplifican otros malogrados procesos de integración regional.

En cambio, los europeos, con su multiplicidad de lenguas, cultura y una historia marcada por una serie de conflictos armados entre ellos, han logrado el mayor avance en materia de integración regional. Esta creciente interdependencia dentro de los miembros de la Unión Europea no ha hecho declinar o mermar las identidades nacionales, de hecho, los europeos parecen acostumbrados a sus múltiples y variadas identidades concéntricas; además, los europeos han alcanzado un nivel de comprensión y aceptación de que un grupo cada vez mayor de sus intereses pueden ser defendidos a través de procesos o mecanismos que sobrepasan sus fronteras nacionales.

Entonces, lo verdaderamente importante es *“que los Estados nacionales se unan entre sí con motivaciones convergentes, aunque no sean idénticas. Pueden entregarse a la integración por diferentes razones y con distintas expectativas”* (Malamud y Schmitter, 2006:21). Considerando que la identificación o lealtad con la región en su conjunto no es precisamente un requisito para la integración regional, sino un producto eventual de ésta; es decir, se pueden dar importantes avances en el proceso antes de que surja una identidad común.

iv. La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni esta exenta de conflictos

Una estrategia para la integración regional basada en el neofuncionalismo requiere que el proceso se concentre, en la medida de lo posible, en *“cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas, que puedan separarse de la actividad política normal, vale decir, la de los partidos”* (Malamud y Schmitter, 2006:10). Aunque la perduración en el tiempo de esta estrategia resulta difícil, particularmente en el caso de la integración europea, la cual, dado su nivel de desarrollo, prácticamente se ha quedado sin ámbitos de discusión que no susciten grandes controversias a nivel político.

Para los participantes de un proceso integrativo es importante considerar desde un principio la existencia de conflictos; pero más importante aún es que se tenga la conciencia de que dichos conflictos pueden ser resueltos pacíficamente. La existencia inevitable de conflictos puede servir como motor de avance para el proceso de integración regional, *“uno de los trucos que la experiencia europea puede enseñar es el*

uso de los conflictos (que normalmente versan sobre la desigual distribución de los beneficios) para ampliar, en lugar de reducir, los alcances y el nivel de la autoridad regional (supranacional) común” (Malamud y Schmitter, 2006:22). Por ello, el uso de la regla de unanimidad se convierte en una herramienta decisiva durante las primeras etapas de la integración regional, particularmente cuando hay participantes muy desiguales dentro del proceso.

Para Malamud y Schmitter, los procedimientos existentes para la solución pacífica de conflictos pueden ser formales o informales; los primeros requieren de algún tipo de institucionalización donde el Estado de derecho pueda ser sostenido por la acción de un sistema de justicia autónomo, este tipo de procedimientos prevalecen en la Unión Europea; en cambio, los procedimientos informales evidentemente pueden prescindir de esta institucionalidad y son los que se manifiestan más continuamente en el caso del MERCOSUR.

v. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros y a partir de allí anunciar que está abierta a otras adhesiones

Haciendo uso del término “zona central” empleado por Karl Deutsch, los autores de este artículo consideran que es conveniente que el grupo inicial del proceso de integración regional este constituido por países contiguos geográficamente y que posean un alto grado de intercambios recíprocos. Si los miembros de esta zona central son adecuadamente elegidos, es de esperar que los intercambios aumenten, generando la envidia de las naciones que quedaron fuera del proceso y que por lo tanto reciben un tratamiento discriminatorio. Como afirman los autores *“siempre y cuando esos países coincidan en cuanto a la distribución de los beneficios y no generen en su seno facciones permanentes (lo cual no es fácil), su éxito relativo atraerá a los países vecinos que en un principio no se sumaron a la región”* (Malamud y Schmitter, 2006:11).

La exclusión inicial de otros miembros no deber ser definitiva, pero resulta conveniente contar con un pequeño número de miembros dentro del proceso para facilitar la toma de decisiones y la distribución de los beneficios. Cuando se esté listo para la admisión de nuevos miembros es de vital importancia la conservación y protección de los avances logrados y *“no diluir el conjunto acumulado de obligaciones mutuas, como manera de satisfacer los intereses específicos de los nuevos miembros”* (Malamud y Schmitter, 2006:11).

La actual Unión Europea compuesta por 27 Estados miembros comenzó con seis (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo). Por su parte, el MERCOSUR ha dejado la puerta abierta para futuras ampliaciones; a los cuatro “miembros plenos” originales se sumó en diciembre de 2005 Venezuela como “miembro pleno en proceso de adhesión”. Por su parte, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú son “miembros asociados”. Asimismo, el MERCOSUR se ha convertido en el núcleo sobre el cual se erige, a partir de diciembre de 2004, la Comunidad Sudamericana de Naciones que además de contar con los diez países latinos de la región suman a Guyana y Surinam.

vi. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder

La integración regional se debe caracterizar por ser un proceso voluntario y, por lo tanto, los Estados de mayor tamaño o poder no pueden imponer su voluntad; además, este

proceso debe evitar que los países más pequeños terminen por amalgamarse a los entes mayores.

Malamud y Schmitter consideran que la mayor parte de conflictos claves dentro de un proceso de integración regional están basados en el tamaño relativo y nivel de desarrollo de los países que lo componen. Para evitar entonces el dominio de los grandes sobre los pequeños es necesario el establecimiento de normas institucionales que permitan que los países menores se encuentren sobrerrepresentados en las instituciones regionales, el reconocimiento y respeto de las diferencias existentes entre los miembros, alcanzar un nivel de convergencia económica, que las sentencias o laudos judiciales sean válidos a nivel regional, contar con un número igual de representantes, mayor distribución de las sedes de las instituciones regionales y la presidencia rotativa. Aunque la cuestión realmente espinosa es, según el juicio de los autores, *“cómo se hará para asegurar que estos últimos (los países más fuertes) acepten esa redistribución del ingreso y el poder”* (Malamud y Schmitter, 2006:23).

Es evidente que en el caso del MERCOSUR los países más débiles y vulnerables son Paraguay y Uruguay. Para consolidar el proceso de integración mercosureño, tanto Argentina como Brasil deberán crear los mecanismos necesarios para la redistribución del poder y de los beneficios de la integración con miras a favorecer a los socios más pequeños.

vii. Sin embargo, la integración regional exige liderazgo, o sea, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado

Vinculada al tamaño y al nivel de desarrollo de los países, esta enseñanza extraída de la integración europea muestra que el rol del liderazgo es ejecutado mejor por un duopolio (Francia y Alemania) o triopolio (Francia, Alemania y el Reino Unido) y no por un poder hegemónico central cuyos efectos inhibitorios sobre el resto de Estados miembros se harían sentir. Por otra parte, resulta indispensable que los líderes regionales *“acepten no utilizar a pleno su poder inmediato, sino aplicarlo a una estrategia de largo plazo que legitime a la entidad en su conjunto”* (Malamud y Schmitter, 2006:12).

Para el caso europeo las condiciones de tamaño y desarrollo no coinciden, sino que se entrecruzan; naciones de escaso espacio territorial son ricas y de elevado nivel de desarrollo y otras de mayor tamaño tienen menores niveles de riqueza. En el MERCOSUR el país llamado a ejercer ese liderazgo, dada su desproporcionada relación de población y PBI respecto de sus socios, es Brasil. Esta nación, que en años recientes ha tenido una política exterior más activa, no sólo en el ámbito regional sino a escala mundial, no ha logrado siempre el apoyo unificado de sus socios mercosureños en algunas de sus propuestas internacionales. En el MERCOSUR, el equilibrio entre ambiciones y capacidades aún no ha sido encontrado.

viii. La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados pero que puedan llegar a ser supranacionales

Resulta imprescindible el hecho de que esta entidad no sea vista como un organismo subordinado a uno de los Estados hegemónicos del bloque regional y por otra parte debe poseer algún nivel de control sobre la agenda del proceso integrativo. El propósito de

esta entidad sería el de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo de los esfuerzos de integración regional.

Los integrantes de la Comisión Europea deben lealtad al proceso de integración regional y no deben seguir instrucciones de los Estados nacionales que los han elegido; es decir, es su deber actuar como verdaderos agentes supranacionales.

El proceso de fortalecer a la Secretaría del MERCOSUR con facultades técnicas además de las ya existentes facultades administrativas parece haberse estancado. El bloque carece de una institución que cumpla con un rol similar al ejecutado por la Comisión Europea, por lo tanto, *“la mayor prioridad en el corto plazo sería, pues, establecer y financiar una Secretaría regional con poder efectivo y procedimientos transparentes”* (Malamud y Schmitter, 2006:24).

ix. El proceso de integración exige que los países miembros sean democráticos

Enseñanza que resulta evidente por las razones siguientes:

- § gobiernos que cuentan con legitimidad interna pueden realizar, concertar, ratificar y ejecutar compromisos creíbles con otros Estados;
- § un gobierno democrático no recurrirá a la fuerza para resolver sus disputas;
- § se requiere de la libertad de los ciudadanos para la creación de asociaciones y movimientos sociales transnacionales (vitales para el proceso de integración).

En el proceso de integración europea la condición democrática de sus miembros fue un asunto que se dio por sentado hasta que la España gobernada por el general Francisco Franco realizó su solicitud de ingreso a la Comunidad Económica Europea. A partir de este hecho se estipuló expresamente como requisito indispensable para la adhesión de un nuevo miembro la existencia de una democracia interna dentro del país solicitante.

En el MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia establece el vínculo indisoluble entre democracia e integración regional en un bloque donde el sistema democrático de sus países miembros se encuentra en diferentes niveles de consolidación y desarrollo.

x. La integración regional es posible aun cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita

La Unión Europea ha demostrado que es posible que un proceso de integración regional no sólo afronte exitosamente las diferencias en el desarrollo económico de sus miembros sino que además estas diferencias tienden a disminuir con el transcurso del tiempo. Para ello, los europeos realizaron una *“combinación de políticas –medidas selectivas al momento del ingreso, financiamiento regional y estructural, subsidios agropecuarios– y la propia dinámica de los mercados competitivos más grandes, promovió un patrón que podría denominarse convergencia hacia arriba”* (Malamud y Schmitter, 2006:13). Aunque cabe mencionar que las recientes ampliaciones de diez miembros en 2004 (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y dos en 2007 (Rumania y Bulgaria) representan un verdadero reto para este patrón observado en la Unión Europea en términos de convergencia económica.

En cuanto al MERCOSUR, las diferencias económicas de sus miembros son evidentes pero también lo son las disparidades existentes en el desarrollo dentro de cada país. Esta

situación genera que sea poco justificable ante los estratos menos favorecidos de la sociedad, la transferencia de fondos o recursos entre países.

xi. La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede volverse vulnerable a fuerzas exógenas, en especial en sus primeras etapas

El éxito o fracaso de un proceso de integración regional depende mayormente de los intercambios entre sus miembros, de la influencia de grupos no gubernamentales internos y, particularmente durante sus fases iniciales, de actores y poderes externos. Aunque la importancia del liderazgo interno será más relevante en la medida en que se otorguen una mayor cantidad de poderes y facultades a las instituciones regionales.

La experiencia de integración de Europa ha mostrado la dependencia que este tipo de procesos tiene en sus etapas iniciales. Estados Unidos desempeñó un papel de intervención benigna en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en la Comunidad Económica Europea. Evidentemente el interés de Estados Unidos y de los países de Europa Occidental en un proceso integrativo devenía del temor existente hacia el avance de la Unión Soviética, elemento que ha desaparecido en la actualidad. Es por ello que se afirma que Estados Unidos no verá con buenos ojos los procesos de integración regional que se lleven a cabo en el mundo de hoy cuando esta superpotencia no pueda controlarlos o al menos participar.

América Latina está inmersa en varios proyectos de integración sobre los cuales Estados Unidos parece demostrar cierto nivel de indiferencia; aunque, dadas las dimensiones económicas, políticas y sociales que implica la conformación del MERCOSUR, es poco probable que la actitud indiferente del poderoso vecino del norte se mantenga en el tiempo; por lo tanto la opinión de los autores de este artículo *“en estas circunstancias, es aconsejable no confrontar sino comprometer a Estados Unidos a través de la negociación simultánea del acuerdo continental que ese país promueve”* (Malamud y Schmitter, 2006:25).

xii. Hasta consolidarse, la integración regional es un consumidor de seguridad internacional, no un productor

La comunidad de seguridad que se desarrolla dentro del contexto de la integración regional busca la confluencia de las soberanías internas hacia la eliminación de las barreras que impiden los intercambios económicos, sociales y políticos; situación que se diferencia de los pactos de defensa regional, como el Pacto de Varsovia o el de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), los cuales son el producto de una potencia hegemónica.

Desde sus inicios, el proceso de integración europea estuvo basado en la existencia de una comunidad pluralista de seguridad entre países democráticos donde existía la garantía que ninguno de sus miembros recurrirían a la violencia o fuerza militar para resolver sus disputas; además, bajo la tutela de la OTAN, el asunto de la seguridad externa no fue uno de los temas prioritarios de la integración regional.

El MERCOSUR es similar en este aspecto a la Unión Europea, sus miembros son todas naciones democráticas⁴ y los conflictos bélicos entre ellas están descartados.

⁴ La actual coyuntura política de Venezuela ha hecho que un grupo cada vez más grande de personas,

Malamud y Schmitter afirman que, partiendo de los recientes acontecimientos sobre la no ratificación del Tratado Constitucional europeo por parte de Francia y Holanda, y el escaso o inexistente desarrollo de instituciones comunes en el ámbito del MERCOSUR, es preciso agregar tres enseñanzas más a las doce analizadas con anterioridad.

xiii. La integración regional puede padecer una institucionalización excesiva, o al menos precoz, o un déficit institucional

Es evidente que en este tipo de procesos las instituciones revisten de gran importancia, pero también es sumamente importante el momento de su creación y evolución. La Secretaría inicial se debe caracterizar por contar con elementos de supranacionalidad que le permitan un rol proactivo en el proceso integrativo encontrándose a la altura de las expectativas de los miembros iniciales; pero después debe desempeñar un rol más reactivo, *“asegurarse de que la expansión formal futura de estas instituciones sea la respuesta a una necesidad ampliamente percibida de concretar nuevas iniciativas y asumir nuevas facultades a nivel regional”* (Malamud y Schmitter, 2006:26).

La creación y posterior actualización de las instituciones no puede bajo ninguna circunstancia desvincularse del proceso mismo de integración y de las consecuencias indeseadas del mismo. Evidentemente si se requiere que el proceso integrativo avance no se pueden mantener sus instituciones en un estado de subdesarrollo, pero también es claro, como lo demostró el fallido intento por aprobar la Constitución de Europa, que las reformas jurisdiccionales o de autoridad se deben efectuar en el momento oportuno.

xiv. La integración regional exige establecer acuerdos formales e informales, pero a medida que progresa, los procedimientos normativos basados en principios defendibles públicamente deben prevalecer cada vez más sobre los acuerdos improvisados, basados en la distribución momentánea del poder.

Malamud y Schmitter aseguran que la Unión Europea ha tomado de sus Estados miembros un sistema de gobierno sumamente institucionalizado; sistema que no surgió de manera espontánea entre los países y mucho menos en forma simultánea pero que sí se encuentra sumamente arraigada en la actualidad. En el proceso de integración europea los *“dirigentes nacionales que rinden cuenta de sus actos en forma democrática toman decisiones vinculantes para la región mediante procedimientos formales, y se supone que las burocracias nacionales de los países implementarán tales decisiones de un modo predecible (e idéntico en todos los casos)”* (Malamud y Schmitter, 2006:26).

La transferencia de este modelo de gobierno a países y regiones con sistemas políticos menos desarrollados resulta muy problemático, particularmente cuando las diferencias de desarrollo político, institucional y de Estado de derecho es tan desigual entre los países.

Es claro que en el MERCOSUR, como en otros procesos de integración regional en el continente americano, son las transacciones informales las que prevalecen y por lo tanto las fuentes reales del poder permanecen ocultas y poco apegadas a los acuerdos formales alcanzados. Consecuentemente *“el efecto de las decisiones consensuadas que se dan a conocer al público suele sobreestimarse, y cuando esto se pone de manifiesto,*

instituciones y organismos internacionales consideran en peligro la democracia venezolana, opinión que no es compartida oficialmente por ninguno de los países miembros del MERCOSUR.

contribuye a la desilusión con el proceso de integración como tal” (Malamud y Schmitter, 2006:27).

- xv. Análogamente, todo movimiento de integración requiere una mezcla de recompensas materiales a determinados miembros y recompensas simbólicas a la región en su conjunto, pero una vez que las transacciones se rutinizan (y, en lo posible, se incrementan), las primeras deben prevalecer sobre las segundas**

A partir de una exaltada retórica inicial en Europa sobre los logros obtenidos respecto de alcanzar una identidad europea, la paz y la solidaridad internacional, los objetivos y las expectativas sobre el proceso pasaron a tener un perfil más bajo cuya consecución resultaba más factible; y a pesar de que posteriormente se retomaron elementos más simbólicos, en la Unión Europea no existió distancia entre las palabras y los hechos.

Esta separación se ha hecho una característica en todos los procesos de integración de América Latina, incluido el MERCOSUR; incluso hasta se acuñó el término “integración-ficción”. Esto ha contribuido a que *“la población de los países miembros se tornara escéptica sobre el valor de la regionalización” (Malamud y Schmitter, 2006:27).*

b. Propuestas que contribuyen a la integración del MERCOSUR

Las propuestas que esbozan Malamud y Schmitter con la finalidad de contribuir en el proceso de integración mercosureño y que también pueden ser tenidos en consideración por procesos similares en otras regiones del mundo, son las que se transcriben a continuación (Malamud y Schmitter, 2006:27-29).

1. Seleccionar una o dos tareas funcionales. Dichas tareas deben ser separables, difíciles de realizar dentro de los límites de cualquiera de los países miembros, y capaces de generar beneficios concretos para todos ellos en un plazo relativamente breve. Es mejor elegir dos tareas y no una sola, para negociar luego concesiones recíprocas entre ambas.
2. Seleccionar una zona central de países contiguos con líneas internas de comunicación e intercambio y, si es posible, con motivaciones convergentes para la integración.
3. Los organismos regionales deben estar distribuidos de manera tal que el grueso de ellos estén ubicados en los países menos privilegiados (léase los más pequeños), aunque el personal de la Secretaría provenga de todos.
4. La integración avanzará aun más si la tarea o tareas iniciales, y la delegación de autoridad, atraen la atención de intereses no gubernamentales y los incentivan a crear asociaciones transnacionales o movimientos sociales destinados a tener acceso a las deliberaciones de la Secretaría regional.
5. Conviene comenzar con proyectos de baja visibilidad política a fin de no granjearse la oposición de Estados Unidos, que no tendrá a partir de ahora las “inclinaciones benevolentes” que manifestó en los casos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Económica Europea. [...] No hay que politizar ningún problema de integración, ya sea en el orden nacional o internacional.

6. No se debe permitir que la “forma” prevalezca sobre la “función”. [...] en la etapa actual no es necesario ni factible contar con una moneda única. [...] la participación y representación de los intereses políticos y sociales puede ser positiva, pero la creación de un parlamento regional no es la única manera de promover este objetivo.
7. Cualesquiera sean las tareas y facultades de la organización funcional, la integración mejorará en la medida en que los actores nacionales y regionales:
 - i. desarrollen relaciones de confianza mutua;
 - ii. gocen de mayor consideración dentro de sus respectivos gobiernos y en la comunidad internacional;
 - iii. extraigan de su propia cooperación enseñanzas sobre la manera de resolver los problemas;
 - iv. generen retribuciones materiales significativas tanto para sus gobiernos como para sus conciudadanos;
 - v. todos los países miembros participen en el organismo funcional en un pie de igualdad formal. [...] los beneficios derivados de la cooperación y de la mayor interdependencia deben ser distribuidos de modo informal y no adjudicado proporcionalmente a los países mayores o más fuertes.
8. El liderazgo no se debe proclamar sino ejercer. Los líderes tienen que producir hechos, no (sólo) palabras. Los actores sociales deben reclamar a los gobernantes algo más que formular decisiones: su implementación. Sólo habrá efectos indirectos cuando se produzcan hechos y engranajes, no por obra de la retórica y la improvisación.

Centroamérica y su potencial de integración: aplicación práctica del modelo

a. Unidades de aplicación y análisis

La idea de una Centroamérica integrada es una aspiración que nace desde la independencia misma el 15 de septiembre de 1821. La integración política, económica y social de la región ha sido impulsada en numerosas oportunidades (todas ellas con resultados poco alentadores), pero la necesidad y la intensidad con la cual los intentos unionistas son llevados a cabo ha variado atendiendo a las elites y la propia opinión pública de cada país.

Geográficamente, la región que se conoce como Centroamérica se encuentra formada en la actualidad por siete naciones independientes: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Estos son además los Estados miembros de pleno derecho del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a los cuales se suman la República Dominicana como Estado asociado; México, España y la República de China en Taiwán son Estados observadores extrarregionales.

No todas las naciones del istmo demuestran, por razones históricas, sociales, culturales o de desarrollo político y económico, el mismo interés por alcanzar mayores niveles de integración regional. Existe por lo tanto una desigual participación en el proceso integrativo y la región aún carece de verdaderos motores pro integración que desempeñen un rol decisivo como lo hicieron en su momento Francia y Alemania para el caso particular de Europa.

La ausencia de consenso entre las naciones de mayor desarrollo en la región (Guatemala, El Salvador y Costa Rica) sobre los niveles hasta los cuales se quiere llegar con el proceso

de integración centroamericana se convierte en la principal limitante que debilita y obstaculiza el proceso mismo. Posiblemente el binomio Guatemala-El Salvador sea el equivalente centroamericano al binomio Francia-Alemania, pero su liderazgo aún no se ha consolidado en el resto de Estados miembros; por su parte, Costa Rica ha sido el país que históricamente siempre ha mostrado las mayores reticencias y desconfianzas sobre la integración regional. Las condiciones económicas y políticas de Honduras y Nicaragua y aspectos históricos, culturales y económicos de Belice y Panamá han definido en gran medida el rol que estas naciones han asumido dentro del sistema integrativo.

Los ensayos integracionistas en Centroamérica han culminado en fracasos, posiblemente porque todos ellos se dirigieron a lograr una consolidación política del poder y no contemplaron de manera integral las relaciones económicas entre los Estados. Por otra parte, durante muchos años se intentó que todos los países avanzaran al mismo ritmo en el proceso de integración regional, esto provocó que la velocidad del mismo fuera definida generalmente por el país más renuente, en este caso Costa Rica.

El reconocimiento, y particularmente la necesidad, de alcanzar mayores avances en la integración considerando los diferentes ritmos que los países quisieran y pudieran imprimirle al proceso se dieron con la firma del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) suscrito el 29 de octubre de 1993 por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

El Protocolo de Guatemala establece que los países pueden avanzar tan rápido como lo deseen, lo que implica evidentemente diferentes ritmos y ámbitos sobre los cuales se quiere profundizar. Esta flexibilidad permite a los Estados miembros participar sólo en aquellas áreas que impliquen beneficios para sus intereses nacionales, excluyéndose de aquellos que atenten contra esos intereses. Así, de manera oficial se reconocía que el proceso de integración regional tomaba la *“forma de geometría variable”* (Sánchez Sánchez, 2006:14).

El artículo 1 del Protocolo de Guatemala establece claramente la conceptualización que se aplicará en el proceso de integración económica (y que es aplicada por los países en otras áreas de integración como la política y social), así:

Artículo 1, literal b)

Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

b) La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.

En el artículo 6 se expresa directamente la facultad brindada a los Estados miembros sobre el ritmo que pueden imprimir en las acciones que emprendan para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Artículo 6

El avance del proceso de integración hacia la Unión Económica, se realizará mediante la voluntad de los Estados Parte expresada según lo dispone el artículo 52 del presente Protocolo, referido a la toma de decisiones de los órganos del Subsistema. Lo

cual significa que todos o algunos Miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso.

Además el artículo 52 señala la facultad de adoptar decisiones entre algunos de los Estados miembros cuya vinculación se limita a éstos.

Artículo 52

Las decisiones de los órganos del Subsistema Económico se adoptarán mediante el consenso de sus miembros. Ello no impedirá la adopción de decisiones por algunos de los países pero sólo tendrán carácter vinculante para éstos. Cuando un país miembro no haya asistido a la Reunión del Órgano correspondiente, podrá manifestar por escrito a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) su adhesión a la respectiva decisión.

Entonces, sobre la base de las facultades otorgadas a los países centroamericanos en el Protocolo de Guatemala; a consideraciones sobre variables históricas, políticas, sociales, económicas y culturales; y para los efectos propios de la presente investigación cuyo objetivo primordial es la aplicación del modelo neofuncionalista planteado por Joseph S. Nye para el análisis de procesos de integración regional y que servirá para la determinación del potencial de integración en Centroamérica, se considerarán cuatro grupos diferentes conformados por los Estados miembros del SICA cuya asociación se realiza partiendo de los fundamentos que se exponen a continuación.

a.1. Centroamérica histórica (CA)

A esta primera unidad de análisis la integraran las naciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, asociación que deriva fundamentalmente de sus estrechos vínculos históricos.

Durante el período colonial, Centroamérica se constituía en una unidad político administrativa bajo el nombre de Capitanía General de Guatemala que también se le llamó Reino de Guatemala. Se encontraba constituida por las provincias de Guatemala, Honduras y Nicaragua, la gobernación de Costa Rica y las intendencias de El Salvador y Chiapas. Su capital se asentó primero en la actual ciudad de Antigua Guatemala y luego se trasladó a la Ciudad de Guatemala. Esta unidad territorial perteneció a la corona de España entre los años 1540 a 1821. Política y administrativamente, la Capitanía General de Guatemala dependía del Virreinato de Nueva España (el actual México), aunque en la práctica el territorio fue administrado de manera independiente por el Capitán General.

El 15 de septiembre de 1821 la Capitanía General de Guatemala logra su independencia de España, pero el 5 de enero de 1822 el territorio es anexado al Imperio Mexicano. A la caída del imperio y con la transformación de México en república, un congreso centroamericano proclama el 1º de julio de 1823 la independencia absoluta de España, México y cualquier otra potencia extranjera. Se establecieron así las Provincias Unidas del Centro de América, a excepción de Chiapas, que luego de convocar a un plebiscito se anexó completamente a México el 14 de septiembre de 1824.

El 22 de noviembre de 1824 se promulgó una Constitución Federal que establece:

Artículo 1

El pueblo de la República Federal de Centroamérica es soberano e independiente.

Artículo 5

El territorio de la República es el mismo que antes comprendía el antiguo reino de Guatemala, a excepción, por ahora, de la provincia de Chiapas.

Artículo 6

La Federación se compone de cinco estados, que son: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. La provincia de Chiapas se tendrá por estado en la Federación cuando libremente se una.

Artículo 9

La República se denomina: Federación de Centroamérica.

En 1838 el Estado de Los Altos, cuya capital era Quetzaltenango, se anexó a Centroamérica. La inestabilidad política y las guerras civiles terminaron por desintegrar a la Federación. El primer Estado en separarse fue Costa Rica en 1838 seguido por Honduras y Nicaragua en ese mismo año; Guatemala se separó en 1839 y se anexó el Estado de Los Altos. Para los meses finales de 1839 la Federación de Centroamérica había dejado de existir y con la proclamación de El Salvador como república independiente en febrero de 1841 las Provincias Unidas dejaban de existir oficialmente. La vigencia efectiva de la Constitución Federal se registra hasta marzo de 1840.

a.2. El Triángulo del Norte (TN) y Centroamérica 4 (CA-4)

La segunda unidad de análisis se conocerá por el nombre de Triángulo del Norte; está compuesta por El Salvador, Guatemala y Honduras. A estas tres naciones se les une Nicaragua para la conformación de la tercera unidad de análisis denominada Centroamérica 4. La agrupación de estos países en dichas unidades obedece a los aspectos históricos y políticos que se mencionan a continuación.

Luego de la disolución de la Federación, en la región se llevaron a cabo nuevos intentos unionistas. En 1842 los Estados de El Salvador, Honduras y Nicaragua crean la Confederación Centroamericana. El 17 de julio de 1842 se firma la Constitución en la ciudad nicaragüense de Chinandega. La Confederación finalizó en 1844.

En 1852 se da un nuevo intento unificador, nuevamente entre El Salvador, Honduras y Nicaragua al conformar la Federación Centroamericana. Esta entidad sólo tuvo vigencia por dos meses, durante octubre y noviembre de ese mismo año.

De 1896 a 1898 se constituye la República Mayor de Centroamérica integrada nuevamente por El Salvador, Honduras y Nicaragua. Esta es el resultado de la firma del Pacto de Amapala (Honduras) firmado en junio de 1895.

El 27 de agosto de 1898 se crean los Estados Unidos de Centroamérica, integrados nuevamente por El Salvador, Honduras y Nicaragua. La Constitución es firmada en la ciudad nicaragüense de Managua. El territorio que conformaría el Distrito Federal quedó comprendido por los departamentos de La Unión (El Salvador), Valle y Choluteca (Honduras) y Chinandega (Nicaragua).

Un último intento de federación se presenta en 1921 durante las efemérides por el primer centenario de la independencia centroamericana. El 9 de septiembre de 1921 los Estados de El Salvador, Guatemala y Honduras se unen para constituir la República de Centroamérica. Se establece como territorio del Distrito Federal y capital de la nueva

república a la ciudad de Tegucigalpa (Honduras). Careciendo de apoyo desde su creación, la Federación llega a su fin en enero de 1922.

Una constante en todos los intentos unionistas y federalistas en Centroamérica, además de su fracaso, ha sido la ausencia de Costa Rica en todos ellos. Desde los mismos tiempos de la colonia, Costa Rica se distanció del resto de sus vecinos. Contando con el escaso interés económico por parte de los españoles, limitada cantidad de mano de obra indígena y mayor homogeneidad étnica de la población, los costarricenses desarrollaron estructuras sociales, políticas y económicas diferentes de las del resto de Centroamérica.

Alejada de la violencia que ha caracterizado la historia de sus vecinos centroamericanos, Costa Rica ha logrado mayores avances en áreas sociales, especialmente a partir de 1948 cuando el ejército es abolido y la democracia se consolidó en el sistema político. En cambio, el resto de Estados centroamericanos han caído en espirales de violencia y desigualdad social, regímenes militares, guerras civiles y crisis económicas durante la mayor parte de su historia republicana.

A partir de la década de los noventa, con la finalización de los conflictos armados y la consolidación de la democracia, las diferencias entre Costa Rica y sus vecinos, particularmente Panamá y El Salvador, han tendido a disminuir e incluso a converger. Pero el haber permanecido durante muchos años como la única nación estable y de relativo éxito en el bienestar social y económico en la región ha llevado a la existencia de posturas poco favorables para la integración regional amparadas en una falsa concepción de superioridad.

Estas posturas, fuertemente arraigadas en la actualidad incluso ante la irrefutable evidencia de que las grandes diferencias ya son únicamente observables en los textos históricos, han llevado a que Costa Rica sea el país que mayores recelos muestra hacia el proceso de integración de Centroamérica.

Si bien es cierto que Costa Rica es uno de los Estados signatarios de la extinta Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), del Mercado Común Centroamericano (MCCA), del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de prácticamente todas las instituciones adscriptas al sistema; también es cierto que Costa Rica ha encontrado difícil adaptarse a los más ambiciosos planes de sus vecinos para alcanzar mayores niveles de integración.

Las dificultades para avanzar en el proceso llevaron a que El Salvador, Guatemala y Honduras, con el objeto de profundizar su integración en un nivel subregional, suscribieran el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión el 12 de mayo de 1992. Este acuerdo, cuyos objetivos primordiales eran el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la unión aduanera y la adopción de un arancel externo común entre los países firmantes, se constituyó en lo que posteriormente se denominó "Triángulo del Norte".

Este acuerdo fue extendido posteriormente a Nicaragua cuando esta nación firma junto a los miembros del Triángulo del Norte el Acuerdo de Managua el 22 de abril de 1993. En este se expresa la decisión de los cuatro países de avanzar a etapas mayores de integración política y económica. A este instrumento se le conoce también como los Acuerdos del CA-4.

a.3. Centroamérica Ampliada (CA+2)

La firma del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991 significó el relanzamiento del proceso de integración en Centroamérica. Fueron signatarios de este protocolo, además de los cinco Estados centroamericanos, la República de Panamá. El 27 de diciembre de 2000 es admitida la República de Belice como Estado miembro de pleno derecho en el SICA.

Históricamente estas dos naciones, Belice y Panamá, no han sido consideradas parte de Centroamérica. Diferencias en su origen histórico y aspectos culturales e incluso lingüísticos los han diferenciado del resto de la región.

Panamá, durante la época colonial, sirvió de base para el transporte de metales preciosos, minerales y otros tesoros provenientes del Perú hacia España. Política y administrativamente Panamá se integró a la Capitanía General de Nueva Granada dependiente a su vez del Virreinato de Perú hasta que en 1717 se constituyó en el Virreinato de Nueva Granada, suspendido en 1724 y restaurado en 1740 hasta la independencia definitiva en 1819.

Nueva Granada pasó a ser parte de la República de la Gran Colombia, en la cual Panamá recibía el nombre de Provincia del Istmo y luego Estado de Panamá.

En 1880 la Compañía Universal del Canal Interoceánico de origen francés realizó el primer intento por construir una vía interoceánica que uniera los océanos Pacífico y Atlántico. Un escándalo político-financiero acaecido en Francia interrumpió los trabajos. En 1903 Estados Unidos se mostró interesado en los derechos por continuar la mega obra pero Colombia se negó a su pedido. Por ello, Estados Unidos incita a Panamá a sublevarse y obtener su independencia; hecho que se logra el 3 de noviembre de 1903. Estados Unidos envía tropas para proteger al nuevo Estado y el 18 de noviembre del mismo año la nación norteamericana logra que el gobierno panameño le venda los derechos del canal. El control del canal interoceánico fue ejercido por Estados Unidos hasta el 31 de diciembre de 1999, fecha en la cual fue transferido completamente al gobierno de Panamá.

Belice, la única nación del Sistema de Integración Centroamericana cuyo idioma oficial es el inglés fue ocupado por leñadores británicos a partir de 1638 ante el descuido de los colonos españoles por la carencia de minerales preciosos en el territorio. Los asentamientos se dedicaron a la explotación de los recursos forestales y el territorio era también la base de piratas ingleses que asaltaban los barcos españoles.

Británicos y esclavos resistieron en 1798 la invasión de los españoles que reclamaban para sí el territorio. Por esa razón, los colonos acudieron a la Corona Británica para hacerse de su protección. En 1862 la región se convierte en colonia inglesa bajo el nombre de Honduras Británica con el cual se conoció hasta 1973. El 21 de septiembre de 1981 el país alcanza su independencia con el nombre de Belice pero ante las constantes reclamaciones territoriales por parte de Guatemala, el Reino Unido debió emplazar tropas para asegurar el respeto a sus fronteras. El diferendo limítrofe entre Belice y Guatemala persiste en la actualidad.

Sobre la base de la información histórica presentada en los párrafos anteriores y por la participación de Belice y Panamá en el SICA, la cuarta y última unidad de análisis de la presente investigación estará conformada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En resumen, las cuatro unidades de análisis de esta investigación quedan constituidas de la siguiente manera:

Unidad	Simbología	Integrantes
Centroamérica histórica	CA	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Triángulo del Norte	CA-TN	El Salvador, Guatemala y Honduras
Centroamérica 4	CA-4	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Centroamérica Ampliada	CA+2	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

Fuente: elaboración propia

b. Definición y operacionalización de variables e indicadores

Para determinar el potencial de integración regional de Centroamérica, se presentan a continuación una serie de variables e indicadores que, aplicados a las cuatro unidades de análisis, permiten medir, comparar y analizar las cuatro condiciones básicas que Joseph S. Nye menciona como aquellas que, influidas por los mecanismos de proceso, intervienen en el compromiso original del proceso de integración, su desarrollo y evolución.

Por lo tanto, en la presente investigación, se consideran como Variable Dependiente al Potencial de Integración (PI) y como Variables Independientes a las cuatro condiciones que lo conforman: “Simetría o Igualdad Económica de Unidades (PI₁)”, “Valor de la Complementariedad de los Actores Sociales (PI₂)”, “Existencia de Pluralismo (PI₃)”, y “Capacidad de los Estados Miembros de Adaptarse y Responder (PI₄)”. La definición, operacionalización y los indicadores de cada variable se describen a continuación..

Variable Dependiente: Potencial de Integración (PI)

Definido como todas aquellas condiciones que influyen directamente en el compromiso original integrador de la región así como en su posterior evolución.

i. Variable Independiente: Simetría o Igualdad Económica de Unidades (PI₁)

Grado de homogeneidad en el tamaño y desarrollo de la economía de los países miembros del proceso de integración regional.

Indicadores

i.1. Producto Interno Bruto total a precios constantes de mercado

El producto interno bruto (PIB) es el valor del flujo de bienes y servicios producidos en un país durante un período de referencia determinado. Los valores a precios constantes representan flujos de bienes y servicios que están valorados a los precios que éstos tenían en el año que se ha adoptado como base de referencia. También se define como la suma del valor agregado bruto de los residentes de una economía por ejemplo, hogares, gobierno y empresas⁵. El indicador tiene como unidad de medida el dólar de Estados Unidos (US\$) a precios constantes del año 2000, expresado en millones. Los datos son

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales. Véase: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

obtenidos de las Estadísticas de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuyos cálculos son realizados sobre la base de cifras nacionales.

El uso de este indicador para estimar la capacidad productiva de una economía se tiene que hacer considerando las siguientes observaciones puntuales⁶:

- a. No tiene en cuenta la depreciación del capital (aquí se incluyen tanto maquinaria, fábricas, etc., como así también recursos naturales, y también se podría incluir al "capital humano"). Por ejemplo, un país puede incrementar su PIB explotando en forma intensiva sus recursos naturales, pero el capital del país disminuirá, dejando para generaciones futuras menos capital disponible.
- b. No tiene en cuenta externalidades negativas que algunas actividades productivas generan, por ejemplo, la contaminación ambiental.
- c. La medida del PIB no tiene en cuenta actividades productivas que afectan el bienestar pero que no generan transacciones, por ejemplo trabajos de voluntarios o de amas de casa.
- d. Actividades que afectan negativamente el bienestar pueden aumentar el PIB, por ejemplo divorcios y crímenes.
- e. Ignora el endeudamiento externo. El PIB de una país aumentará si el gobierno o las empresas dentro del mismo toman préstamos en el extranjero, obviamente, esto disminuirá el PIB en períodos futuros.

i.2. Producto Interno Bruto por habitante a precios constantes de mercado

Es la razón entre el valor del flujo de bienes y servicios producidos en un país durante un período de referencia de tiempo determinado y la población total para el mismo período. Los valores a precios constantes representan flujos de bienes y servicios que están valorados a los precios que éstos tenían en el año que se ha adoptado como base de referencia. También se define como la suma del valor agregado bruto de los residentes de una economía (por ejemplo, hogares, gobierno y empresas)⁷. Los datos son obtenidos de las Estadísticas de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Los datos son el resultado del cociente entre las cifras del PIB a precios constantes de mercado entre las proyecciones poblacionales realizadas por la División de Población de la CEPAL (CELADE) y la División de Población de Naciones Unidas sobre la base de cifras nacionales. La unidad de medida esta reflejada en dólares de Estados Unidos a precios constantes del año 2000.

El uso de este indicador como medida de bienestar posee la limitante de no tener en cuenta la distribución del ingreso. Los pobladores de un país con igual PIB per cápita que otro pero con una distribución más equitativa del mismo disfrutarán de un mayor bienestar que el segundo⁸.

i.3. Distribución del ingreso – Índice de Concentración de Gini

El coeficiente de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta⁹. Los valores se presentan entre 0 y 1. Los datos son tabulaciones especiales realizadas sobre las encuestas de hogares de los diferentes países hecha por la

⁶ Ecolink. Sitio de Economía. Véase: <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales. Véase: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

⁸ Ecolink. Sitio de Economía. Véase: <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales. Véase: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

Este indicador posee entre sus limitaciones el no cumplimiento de dos propiedades deseables de los indicadores del grado de concentración de la distribución del ingreso: la descomposición aditiva y el principio de transferencia “fuerte”. Según la propiedad de la descomposición aditiva, la concentración del ingreso en una población debe ser igual a la suma ponderada de la desigualdad en todos los subgrupos que la conforman. Según el principio de la transferencia fuerte, ante una transferencia de ingreso de un hogar rico a un hogar pobre, la disminución en la desigualdad será más pronunciada a medida que aumente la distancia entre los ingresos de ambos hogares.

i.4. Población en situación de pobreza e indigencia

Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (extrema pobreza)¹⁰. Los datos provienen de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales realizadas sobre las encuestas de hogares de cada país. La unidad de medida está reflejada en porcentajes.

i.5. Deuda externa

Es la suma de las obligaciones que tiene un país con respecto de otros. La deuda externa total está compuesta por la deuda pública que es contraída por el Estado, y la deuda privada contraída por los particulares del país con el exterior. Las cifras provienen de las Estadísticas de América Latina y el Caribe de la CEPAL. La unidad de medida será reflejada en millones de dólares de Estados Unidos a precios corrientes.

i.6. Saldo de la deuda pública

Es la suma de las obligaciones del sector público o deuda pública bruta de un país con respecto de otros como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Las cifras provienen del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. La unidad de medida está reflejada como porcentaje del PIB en millones de dólares de Estados Unidos a precios corrientes utilizando el tipo de cambio vigente al 31 de diciembre de 2005.

i.7. Exportaciones intrarregionales / Exportaciones totales

Porcentaje de las exportaciones que un país determinado destina a mercados intrarregionales contra el total de exportaciones que ese país realiza. Porcentaje que se origina del cociente entre el monto de las exportaciones con destino a un mercado intrarregional entre el monto total de las exportaciones realizadas durante un período de un año. Los montos estarán reflejados en dólares de Estados Unidos en valores FOB (Free On Board – Libre a bordo de la nave de transporte). Las cifras serán obtenidas del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL) de la CEPAL.

i.8. Importaciones intrarregionales / Importaciones totales

Porcentaje de las importaciones que un país determinado recibe de mercados intrarregionales contra el total de importaciones que ese país realiza. Porcentaje que se origina del cociente entre el monto de las importaciones cuyo origen es un mercado intrarregional entre el monto total de las importaciones realizadas durante un período de un año. Los montos estarán reflejados en dólares de Estados Unidos en valores CIF (Cost,

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales. Véase: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Insurance & Freight – Costo de transporte y seguro incluido). Las cifras serán obtenidas del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL) de la CEPAL.

ii. Variable Independiente: Valor de la Complementariedad de los Actores Sociales (PI₂)

Nivel de complementariedad y/u homogeneidad ideológica en el pensamiento de los actores sociales (políticos, empresariales y académicos) en torno al proceso de integración regional.

Indicadores

ii.1. Complementariedad de los actores sociales económicos

Entendido como el análisis realizado sobre la ideología, discurso, actitud y comportamiento de los actores sociales económicos centroamericanos respecto del proceso de integración de la región y su incidencia en el mismo. Para la obtención de la valoración de la complementariedad de los actores sociales económicos centroamericanos se empleará bibliografía que contiene información sobre el papel desempeñado por los grupos de poder económico nacionales en el avance y desarrollo del proceso de integración regional, el entorno interno y externo en el que operan, las ideas económicas imperantes, las alianzas internacionales e intrarregionales llevadas a cabo por los grandes conglomerados empresariales y financieros centroamericanos. Además, se tendrá en cuenta la posición de estos grupos ante problemas puntuales a partir de publicaciones aparecidas en los diarios de mayor circulación de los países involucrados en la investigación.

ii.2. Complementariedad de los actores sociales políticos

Entendido como el análisis realizado sobre la ideología, discurso, actitud y comportamiento de los actores sociales políticos centroamericanos respecto del proceso de integración de la región y su incidencia en el mismo. La determinación del valor de la complementariedad de los actores sociales políticos de la región implica un análisis de bibliografía con referencia al papel de los partidos políticos en los procesos integrativos, el nivel de participación efectiva de los mismos en los organismos regionales (para los objetivos de la presente investigación la atención estará centrada en el Parlamento Centroamericano), el estudio sobre los lineamientos de las políticas exteriores nacionales en materia de integración regional, la consideración de las plataformas políticas de los partidos y el análisis de los discursos oficiales sobre la base de la información periodística.

ii.3. Complementariedad de los actores sociales académico-intelectuales

Entendido como el análisis realizado sobre la ideología, discurso, actitud y comportamiento de los actores sociales académico-intelectuales respecto del proceso de integración de la región y su incidencia en el mismo. La determinación del valor de complementariedad de los actores sociales académico-intelectuales de Centroamérica se obtendrá a partir del estudio y análisis de las ideas y pensamientos sobre el proceso de integración regional que se han publicado en artículos de opinión editorial en los principales periódicos centroamericanos.

iii. Variable Independiente: Existencia de Pluralismo (PI₃)

Hace referencia a la existencia de un sistema social y político de aceptación o reconocimiento de distintas doctrinas, métodos y grupos específicos capaces de analizar, participar y retroalimentar el proceso integrativo en un ambiente de consolidación y desarrollo democrático.

Indicadores

iii.1. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat):

El IDD-Lat es un índice que mide la democracia formal, la democracia real, los atributos del régimen democrático y del sistema democrático así como la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios. Los valores del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina serán obtenidos de las mediciones, investigaciones y publicaciones realizadas por la Fundación Konrad Adenauer y el portal Polilat. Este último contiene información sobre la política y la realidad latinoamericana. El rango del índice oscila entre 0 y 10; el máximo valor corresponde al país con mejor desempeño en su evaluación. La composición del IDD-Lat está dado por cuatro dimensiones: legalidad del régimen democrático; respeto de los derechos políticos y libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política y ejercicio de poder efectivo para gobernar.

iv. Variable Independiente: Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder (PI₄)

Entendido como el nivel o capacidad para la toma de decisiones claves por parte de los gobiernos de los Estados miembros de un proceso de integración regional y el grado de estabilidad interna alcanzado.

Indicadores

iv.1. Indicadores de gobernabilidad

Por gobernabilidad se entenderá el sistema de instituciones y tradiciones mediante el cual se ejercida la autoridad en un país determinado; lo cual incluye:

1. proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, supervisados y sustituidos;
2. capacidad del gobierno de formular, implementar y ejecutar con efectividad políticas públicas;
3. respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Este indicador es elaborado por el Banco Mundial y está compuesto por seis dimensiones¹¹ que se enumeran a continuación.

1. Voz y rendición de cuentas: indicadores que miden varios aspectos del proceso político, libertades civiles, derechos políticos y humanos, midiendo así el grado en el cual los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de sus gobiernos.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia: percepción u opinión sobre las posibilidades de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo violencia doméstica y terrorismo.
3. Efectividad gubernamental: mide la calidad de los servicios públicos, calidad de la función pública y el grado de su independencia respecto de presiones públicas, la calidad en la formulación de políticas y su implementación, y la credibilidad de los comités del gobierno sobre tales políticas.
4. Calidad regulatoria: habilidad del gobierno para la formulación e implementación de políticas y las regulaciones que permiten y promueven el desarrollo del sector privado.

¹¹ Banco Mundial. Acceso Interactivo Virtual a los Indicadores de Gobernabilidad. Véase: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/govdata-e.html>

5. Estado de Derecho: grado en el cual los agentes tienen confianza y siguen las reglas de la sociedad, y particularmente la calidad en la aplicación o ejecución de contratos, en la policía, en las cortes de justicia, así como la probabilidad de crimen y de violencia.
6. Control de la corrupción: grado por el cual el poder público es ejercido por privados, incluyendo formas pequeñas y grandes de corrupción, tanto como la “captura” del Estado por elites e intereses privados

El valor del indicador de gobernabilidad para determinado país se obtiene del promedio simple de los valores obtenidos en las seis dimensiones que lo componen. Los datos oscilan en un rango de 0 a 100 que se agrupan en seis percentiles: 0-10, 10-25, 25-50, 50-75, 75-90, 90-100. El valor más alto implica mejores niveles de gobernabilidad.■

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Managua. Nicaragua, 22 de abril de 1993.

Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión. Honduras, 12 de mayo de 1992.

CANOVAS, Pedro. “Planteamientos de la Integración. Evolución de la Integración Latinoamericana”. III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet. Madrid, marzo de 2002.

CAPORASO, James A. y PELOWSKI, Alan L. “Economic and Political Integration in Europe: A Time-Series Quasi-Experimental Analysis”. *American Political Science Review*, vol. 65, Nro. 2; junio de 1975.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana. Convergencias y Divergencias de la Política Fiscal y Monetaria”. México, septiembre de 2000.

Constitución Centroamericana de 1823.

Constitución de las Provincias Unidas del Centro de América de 1824.

Constitución de la Confederación Centroamericana de 1842.

Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica de 1898.

Constitución Política de la República de Centroamérica de 1921.

BARRERA FUENTEALBA, Adolfo en “Las limitaciones del Funcionalismo en su aplicación a los procesos de integración: el caso del MERCOSUR”. Universidad Central de Chile. 2004.

DE VREE, Johan K. *Political Integration: The Formation of Theory and Its Problems*. Mouton and Co. La Haya-París. 1972.

DOGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. “Teorías en Pugna de las Relaciones Internacionales”. Capítulo 10: Teorías de Integración Internacional, Regionalismo y Cohesión de las Alianzas. Traducción de Cristina Piña. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990.

DÜR, Andreas. GONZÁLEZ, Gemma Mateo. “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2004.

GRECCHI, Ana María y VITTA, José María. “Tributación Municipal e Integración”. Cuartas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Octubre de 1999.

HAAS, Ernst B. "Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea". Instituto para la Integración de América Latina –INTAL–. Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. Traducción de Néstor Míguez. Buenos Aires, Argentina. 1966.

LINDBERG, Leon N. "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement" en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, comps.: *Regional Integration: Theory and Research*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. 1971.

MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe C. "La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, No. 181, abril-junio de 2006. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

MEDINA, Fernando. "Consideraciones sobre el Índice de Gini para medir la concentración del ingreso". Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). marzo de 2001.

MELLADO, Noemí en "Integración Regional. Insuficiencias de las Perspectivas Teóricas". *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina*.

NYE, Joseph S. en "Integración Regional Comparada: Concepto y Medición". *Revista de la Integración, BID-INTAL No. 5, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1969*.

NYE, Joseph S. "Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization". Boston, Little Brown and Co. 1971.

PENTLAND, Charles. *International Theory and European Integration*. Londres, Faber and Faber, 1973.

PRADO SIFONTES, María Elena y CABANES ESPINO, Iris. "Aspectos Generales de la Cooperación y la Integración Internacional". *Ámbito Jurídico*. Brasil, 2005.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR – Protocolo de Ouro Preto. Brasil, 17 de diciembre de 1994.

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana – Protocolo de Guatemala. 29 de octubre de 1993.

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Brasil, 17 de diciembre de 1991.

Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. Argentina, 18 de febrero de 2002.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Honduras, 12 de diciembre de 1991.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Argentina, 24 de julio de 1998.

PUCHALA, Donald J. "Of Blind Men, Elephants and International Integration". *Journal of Common Market Studies –JMCS–*, vol. 10, No. 3, marzo de 1972.

SALOMÓN, Mónica. "La PESCA y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos". *Afers Internacionals*, Fundación CIDOB. Barcelona, 1999.

SÁNCHEZ, Fernando F. "Integración Centroamericana". Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). San José, Costa Rica, mayo de 2000.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Rafael A. "Integración Centroamericana. Una vista de los intereses salvadoreños sobre la Integración Regional y la Apertura Externa". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 2006.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). "Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana", mayo de 2005.

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, La República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay – Tratado de Asunción. Paraguay, 26 de marzo de 1991.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Banco Mundial

www.worldbank.org (enero y febrero de 2007)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

www.eclac.org (enero y febrero de 2007)

Constituciones Hispanoamericanas

<http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/> (febrero de 2007)

Ecolink. Sitio de Economía

www.ecolink.com.ar (enero de 2007)

Fundación Konrad Adenauer

www.kas.org.ar (enero y febrero de 2007)

Historia de Centroamérica

<http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/hca/>

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

www.iadb.org/intal/ (enero y febrero de 2007)

Polilat – Portal sobre la política y la realidad latinoamericana

www.polilat.com (febrero de 2007)

Secretaría del MERCOSUR

www.mercosur.int (enero de 2007)

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)

www.sgsica.org (enero y febrero de 2007)

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

www.sica.int (enero y febrero de 2007)

● Publicaciones

WAHLER, Gerhard, compilador; *América Latina y la Unión Europea*; Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung, 2007; 146 páginas.

Es frecuente que al referirse a las relaciones América Latina-Unión Europea se destacan en primer lugar los lazos culturales e históricos. Por cierto que a ellos cabe agregar los vínculos económicos y comerciales no menos que los representados por posiciones políticas y estratégicas comunes.

Las colaboraciones de este libro nos ponen al tanto de la composición y funcionamiento de instituciones europeas en especial la Comisión y el Parlamento. Pero, como no podría ser de otro modo, y tal como se indica en el título, la atención está focalizada en los vínculos América Latina-Unión Europea. Todos los autores señalan el fortalecimiento de las acciones emprendidas desde la mitad de la década de 1990 y las perspectivas que se abren a partir de la IV Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Por cierto, estas perspectivas no derivan sólo de la citada reunión sino, y muy especialmente, de lo que no se deja de subrayar: el potencial de nuestra región. Potencial al que cabe sumar el de la propia Europa, pues consideradas en conjunto en ambas regiones habitan casi mil millones de habitantes, y representan la cuarta parte de los países del planeta, del producto mundial bruto y del comercio global.

Estos datos son relevantes para sustentar negociaciones destinadas a concertar acuerdos de asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y América Central. De este modo se trata de crear una red de esos acuerdos de asociación con tres componentes: el diálogo político, el comercio y la cooperación económica y para el desarrollo.

**Diálogo político.* En este campo se han logrado acuerdos significativos, a nivel multilateral. Así en el marco de las Naciones Unidas y en la adopción de posiciones convergentes sobre asuntos de carácter internacional como el Protocolo de Kyoto, la Corte Penal Internacional, la lucha contra la pena de muerte, etc. En la promoción del multilateralismo también se debe citar la voluntad de la Unión Europea de colaborar de modo estrecho con organizaciones internacionales activas en América Latina como Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos y la Secretaría General Iberoamericana.

**Comercio.* En esta área hay que citar los acuerdos ya existentes y medidas unilaterales como el Sistema de Preferencias Generalizadas y su versión reforzada el SGP plus, del que se benefician diversos países latinoamericanos. De esta forma se desarrollaron intercambios comerciales entre las dos regiones, al punto de haberse duplicado en los últimos quince años, e impulsado las inversiones.

**Cooperación.* Prestada en el campo del desarrollo y económico, se ha manifestado en la lucha contra la pobreza, la cohesión social, la integración regional, el medio ambiente, la educación superior, las nuevas tecnologías, la sociedad de la información, la lucha contra las drogas, la migración, entre otros. Por su parte, la Comisión Europea ha fijado su estrategia para la cooperación correspondiente al período 2007-2013 con países y organismos regionales de América Latina, y el Banco Europeo de Inversiones aumentará en los próximos siete años fondos para la región.

Consciente de la complejidad de las relaciones en el marco internacional, en diciembre de 2005 la Comisión Europea se propuso dar un nuevo impulso a las relaciones entre ambas regiones para enfrentar los desafíos futuros. Los lineamientos principales de esa nueva orientación son:

--crear una asociación estratégica reforzada mediante una red de acuerdos, que incluya a los de libre comercio, en la que participen todos los países de la región y se constituya así en una contribución a la integración;

--establecer un auténtico diálogo político, para reforzar la influencia de las dos regiones en el escenario internacional;

--desarrollar diálogos sectoriales, de los que podrían ser ejemplo la cohesión social o el medio ambiente, con eficacia suficiente para reducir las desigualdades y promover el desarrollo sostenible;

--ayudar a crear un marco estable y previsible para que los países latinoamericanos atraigan más inversiones europeas, porque son ellas las que a largo plazo serán un punto de partida del desarrollo económico;

--mejorar la ayuda y la cooperación conforme a las necesidades de los países que la reciben;

--aumentar la comprensión mutua mediante la educación y la cultura.

Lo que estos lineamientos reflejan es una reiteración de las prioridades de la Unión Europea en su relación con América Latina: multilateralismo, cohesión social e integración regional. En un mundo plagado de amenazas, de mercados y medios de comunicación globales la seguridad y la prosperidad dependen de la existencia de un sistema multilateral eficaz. El objetivo ha de ser una sociedad internacional más fuerte, cuyas instituciones internacionales funcionen adecuadamente y con un orden internacional basado en el derecho. En esta tarea América Latina y la Unión Europea pueden desempeñar un papel muy positivo.

Si se trata de cohesión social, este es un desafío para ambas regiones, pero que compromete más a América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo. Y de tal desigualdad sólo cabe esperar que se socave el crecimiento y el desarrollo económico. Pero lo que es también muy grave, el peligro de minar la democracia y fragmentar la sociedad, con la secuela de inestabilidad política, disturbios sociales, inseguridad y delincuencia.

La integración regional es uno de los pilares del proyecto de la Unión Europea. En vista de lo alcanzado en Europa mediante la integración en cuestión de paz, bienestar y crecimiento económico, además de los retos que plantea, el proceso de integración puede ser un medio para alcanzar la prosperidad y la estabilidad económica en América Latina.

La última década ha revelado cuán rápido la volatilidad del medio ambiente repercute en la política exterior y como el proceso de globalización lleva a una economía cada vez más interconectada. También la amenaza del terrorismo, la aparición de nuevos poderes económicos como India y China, son algunos ejemplos de la dificultad de prever los desafíos futuros y su dimensión geográfica. Parece más evidente que todas las amenazas futuras no podrán ser afrontadas por los Estados individualmente, sino que requerirán de una acción conjunta en la que se unan los que comparten valores comunes, factor

presente en los vínculos entre América Latina y la Unión Europea, que da sustento para profundizar los lazos ya existentes.

Los autores de las colaboraciones reunidas en este libro son Angela Merkel, canciller de Alemania; funcionarios de la Unión Europea: José Manuel Durao Barroso, Benita Ferraro-Waldner; miembros del Parlamento Europeo: Hans-Gert Poettering, Hartmut Nassauer, Werner Langen, Doris Pack, Elmar Brok, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Karl von Wogau; Falk-Ulrich von Hoff, ex colaborador del Parlamento Europeo; y miembros de la Fundación Konrad Adenauer: Bernhard Vogel, Günter Rinsche, Gerhard Wahlers, y Hans-Hartig Blomeir.

■ A-G.

Autoridades del IIL–UNLP	Informe Integrar
<u>Directora</u>	<u>Directora Editora</u>
Noemí Mellado	Noemí Mellado
<u>Secretario</u>	<u>Directora Asistente y</u>
Juan Ignacio Miranda	<u>Coordinadora Académica</u>
<u>Secretario de la Maestría</u>	Clara Amzel–Ginzburg
Marcelo Halperin	

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
 Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
 Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.