

LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL POTENCIAL PARA LA INTEGRACIÓN EN OTRA REGIÓN¹

PHILIPPE C. SCHMITTER

LA RECIENTE EXPERIENCIA EUROPEA en la búsqueda de la integración pacífica y voluntaria de Estados nacionales previamente soberanos en una sola organización transnacional –la Unión Europea– es, indudablemente, el esfuerzo de regionalismo más importante y trascendental de la historia. Por lo tanto, es el que mayores lecciones puede ofrecer a aquellas regiones del mundo que apenas empiezan este novel y complicado proceso.

El único instrumento útil para transferir el conocimiento y los aprendizajes de una región a otra es la teoría. Sólo captando los conceptos genéricos, las hipótesis confirmadas y los procesos observados que subyacen tras la experiencia europea podemos tener la esperanza de hacer algún tipo de contribución al entendimiento de las condiciones necesarias para que la “formación comunitaria” regional pueda tener éxito en alguna otra parte. Sin embargo, dadas las diferencias sustanciales en normas culturales, experiencia histórica, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, existen abundantes razones para ser cautelosos al transferir ese aprendizaje.

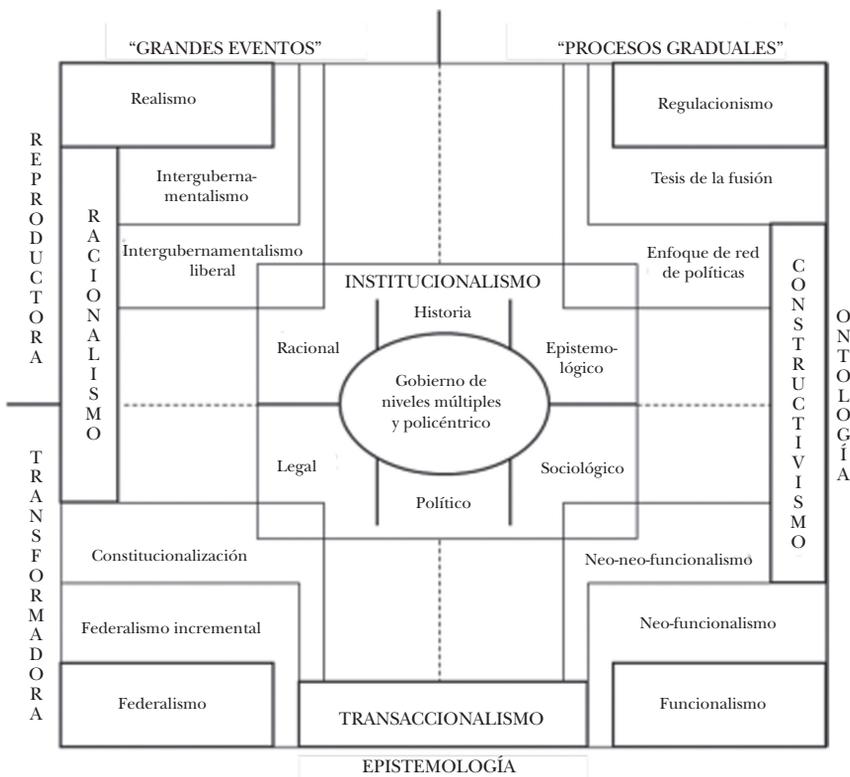
I. LA DIVERSIDAD DE TEORÍAS SOBRE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Desafortunadamente, no existe una teoría dominante sobre cómo y por qué funciona la integración regional europea. Resulta sorprendente que un proceso que ha sido estudiado a tal grado de detalle concreto siga mo-

¹ Este ensayo se redactó originalmente como parte de una investigación más amplia sobre el campo aún en ciernes del “interregionalismo”; a saber, la comparación de organizaciones transnacionales en distintas regiones del mundo. Agradezco la colaboración de Sunyhuk Kim y Andrés Malamud, de quienes proceden muchas de las mejores ideas aquí plasmadas. Cualquier malinterpretación es mía.

viendo tanta controversia abstracta. Hay relativamente poco desacuerdo en torno a los hechos e incluso sobre los móviles de los actores, pero aún no existe una teoría única que explique adecuadamente la dinámica (o incluso la estática) de un proceso de cambio tan complejo en la relación entre Estados nacionales previamente soberanos y economías nacionales persistentemente más interdependientes.

DIAGRAMA 1
Teorías de integración regional, ontología x epistemología



La teoría o, mejor dicho, el enfoque con el que se me identifica –y que será en el que me base principalmente para formular algunas lecciones en la segunda sección de este artículo– es algo que se conoce con el nombre de “neofuncionalismo” (véase la esquina inferior derecha del diagrama 1). Este enfoque pone mayor énfasis en el papel que desempeñan los actores

no estatales –particularmente, la “secretaría” de la organización regional en cuestión y los grupos de interés y movimientos sociales que se forman a nivel regional– para que exista una dinámica que favorezca una mayor integración. Los Estados miembros siguen siendo actores importantes en el proceso: establecen los términos iniciales del acuerdo, pero no son los únicos que determinan la dirección y el alcance del cambio posterior. Más bien, son los burócratas regionales, asociados a un juego cambiante de intereses y pasiones que se van imponiendo, quienes tratan de explotar los inevitables “desbordamientos” y las “consecuencias no previstas”; esto se presenta cuando los Estados deciden asignar cierto nivel de responsabilidad al ámbito supranacional para que se realice una tarea delimitada sólo para descubrir que el cumplimiento de esa función afecta de manera externa otras de sus actividades interdependientes. De acuerdo con esta teoría, la integración regional es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, pero en él –bajo condiciones de democracia y representación plural– los gobiernos nacionales se ven cada vez más envueltos en las presiones regionales y acaban por resolver sus conflictos ampliando el campo de acción de las organizaciones regionales que han creado y transfiriéndoles un mayor número de competencias. Con el tiempo, sus ciudadanos dirigirán más y más sus expectativas hacia la región; y satisfacerlas aumentará la probabilidad de que la integración económica y social se “desborde” y se convierta en integración política.²

La capacidad del neofuncionalismo para explicar *ex post* o de captar *ex ante* el sinuoso camino de la integración europea no está, de ninguna manera, libre de impugnaciones por parte de quienes estudian la Comunidad Económica Europea (CEE) / Comunidad Europea (CE) / Unión Europea (UE). De hecho, se trata de una de las teorías sobre el tema que ha sido malinterpretada, caricaturizada, ridiculizada y rechazada con mayor frecuencia; a grado tal que, entre los politólogos estadounidenses, existe una teoría predominante a la que se suele llamar “intergubernamentalismo”. Probablemente la nomenclatura se deba a que la mayoría de quienes han analizado la Unión Europea desde Estados Unidos lo ha hecho con la perspectiva de

² Referencia obligada es Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958, al que siguió una presentación más sistemática de sus supuestos, conceptos e hipótesis en los capítulos 1 y 2 de su *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964. Por lo menos en dos ocasiones, Haas renegó de su creación: “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre-theorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 3-44; *The Obsolescence of Regional Integration*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975. En fechas más cercanas he intentado revivirlo en el artículo citado anteriormente.

las relaciones internacionales, donde la ortodoxia imperante –el neorrealismo– se traduce, casi sin modificación alguna, al lenguaje y los supuestos del intergubernamentalismo. Desde este punto de vista, el mensaje es simple: el poder importa y el poder del Estado en correspondencia con los intereses nacionales importan muchísimo. La interacción de los Estados nacionales soberanos marcará el rumbo y el ritmo de la integración regional. No sólo controlará el inicio del proceso de integración, sino todas las etapas que le sigan. El avance, retroceso o estancamiento del proceso dependerá del interés nacional y del poder relativo que puedan influir en cualquier tema específico. No hay circunstancia posible que permita que este proceso transforme la naturaleza de sus Estados miembros. El propósito es, sin lugar a duda, fortalecer esos mismos Estados, nunca debilitarlos.³

La perspectiva más frecuentemente empleada por los europeos para estudiar la Unión Europea ha sido la de política comparada, lo cual ayuda a entender por qué optan por otros enfoques y por qué no han llegado a uno que sea predominante. Por ejemplo, el punto de vista inicial después de la Segunda Guerra Mundial fue el federalismo, que se tomó prestado –hay que admitirlo– del modelo estadounidense. Aunque después esta perspectiva fuera marginalizada y considerada una ilusión ideológica, en tiempos más recientes ha cobrado nueva vida por medio de la convocatoria de la Unión Europea para una convención sobre el futuro de las instituciones europeas y la redacción de lo que se ha dado por llamar el Tratado Constitucional.⁴

Un cuarto enfoque “genérico” con amplia representación en Europa hoy en día subraya el carácter regulatorio de las políticas de la Unión Europea. No deja de ser interesante que, aunque proyecte sus conceptos y observaciones hacia el orden supranacional, esta visión también se inspire, en gran medida, en los Estados Unidos o, mejor dicho, en la práctica de “agencias reguladoras independientes” de su gobierno nacional. Al igual que el neofuncionalismo, centra la atención en los pequeños y medianos intercambios entre actores subnacionales y evita poner el énfasis exclusivamente en los tratados –como lo hace el intergubernamentalismo– o en las consti-

³ Así como el neofuncionalismo podría llevar el nombre de “Teoría de Berkeley” sobre integración regional, el intergubernamentalismo ha sido constantemente asociado con los académicos de la Universidad de Harvard. Stanley Hoffmann, en “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 95, núm. 3, 1966, pp. 862-915, lanzó la primera salva; la más reciente es la de Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998.

⁴ El libro de Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, Londres, Routledge, 1989, es considerado el marco de referencia (aunque no actualizado) en el tema.

tuciones –como es el caso en el federalismo. Sin embargo, cierra la puerta a cualquier posibilidad de transformación. La regulación supranacional es considerada un imperativo tecnocrático generado por economías y sociedades altamente interdependientes, no algo que cambie la naturaleza básica o la autonomía de la política en los ámbitos nacionales.⁵

Sin embargo, como se puede observar en el diagrama 1, hay muchos otros candidatos que pueden asumir la tarea de ofrecer una explicación y, por lo tanto, de originar lecciones genéricas sobre integración regional. Particularmente a partir de su relanzamiento a mediados de la década de 1980 con el Acta Única Europea, la Unión Europea se ha vuelto a convertir en un espacio altamente favorable para la especulación teórica. Difícilmente pasa un año sin que surja alguien con una nueva teoría y –más sorprendente aún– logre convencer a un nuevo grupo de académicos de que publique un volumen colectivo en el que se ensalcen sus virtudes. El “análisis del régimen internacional”, el “enfoque regulatorio”, el “intergubernamentalismo liberal”, el “enfoque de red de políticas”, la “tesis de fusión”, el “gobierno de niveles múltiples”, el “institucionalismo”, el “racionalismo”, el “constructivismo”, el “reflectivismo” y el “posmodernismo” se han ido sucediendo en los últimos años y han logrado encontrar un lugar en el diagrama 1.

Estas disputas sobre conceptos y supuestos tampoco son meramente académicas. Como se verá más adelante, cada una de estas teorías o enfoques puede aportar muy diferentes lecciones para otras regiones del orbe. Una de las principales tareas de cualquier estudioso cuyo fin sea evaluar los prospectos de una integración regional en una parte del mundo distinta es elegir del diagrama 1 la teoría o teorías más apropiadas para las condiciones específicas de la región en ciernes.

En mi opinión, se puede ubicar cualquier teoría de integración regional en un espacio de propiedad bidimensional formado por las siguientes variables:

1. *Ontología*: si la teoría supone un proceso que reproduce las características presentes en sus Estados miembros participantes y el sistema interestatal al que pertenecen, o si supone un proceso que transforma la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y las relaciones que guardan entre sí.

2. *Epistemología*: si la evidencia reunida para monitorear estos procesos se enfoca principalmente en eventos políticos prominentes o en prosaicos intercambios sociales, económicos y culturales.

⁵ Giandomenico Majone (“A European Regulatory State?”, en J. Richardon (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996) es considerado el mejor expositor de este argumento.

El diagrama 1 llena ese espacio de propiedad con “ismos” de la vida real que se han utilizado en diferentes épocas y desde distintas perspectivas disciplinarias para explicar la dinámica (o estática) de la Unión Europea. Así, en la parte inferior derecha de la gráfica se encuentra el funcionalismo, con sus versiones *neo* y *neoneo*. Su ontología es transformadora, pues supone que tanto los actores como los papeles que desempeñan cambiarán significativamente a lo largo del proceso de integración. Su epistemología se basa en la observación de intercambios graduales, normales y (por lo general) discretos entre un gran abanico de actores. Su oponente histórico –el realismo, con sus modificaciones meramente intergubernamentales e intergubernamentales liberales– es diametralmente opuesto, ya que sus principales supuestos son que los actores dominantes siguen siendo los Estados nacionales soberanos que persiguen sus propios intereses unitarios y que controlan el ritmo y los resultados del proceso por medio de revisiones periódicas de sus obligaciones mutuas, contraídas en los tratados. El federalismo es otra opción transformadora, pero también depende de “momentos” intermitentes en los que una multitud de actores (y no sólo sus gobiernos) se pongan de acuerdo sobre un nuevo formato constitucional. Su antítesis es lo que yo llamo “regulacionismo”. Como el intergubernamentalismo, supone la continuidad fundamental de los actores. La diferencia radica en que estos actores ascienden dentro del nivel en el que se lleva a cabo la regulación. Sin embargo, los Estados miembros, su motivación y su influencia predominante en el proceso, se mantienen intactos. El enfoque empírico difiere en que –como el funcionalismo– pone el énfasis, casi de manera exclusiva, en los intercambios socioeconómicos y en la administración “normal” de sus consecuencias.

En el centro del diagrama 1 se encuentra un bloque enorme y amorfo llamado “institucionalismo”. La mayor parte del crecimiento reciente de la teorización sobre la integración europea y regional suele autoproclamarse, con orgullo, así. Inmediatamente salta a la vista del lector el hecho de que ese “así” tiene muchas variantes distintas. He distinguido seis: 1) una “racional”, que se traslapa sin rigidez con el intergubernamentalismo liberal al insistir en actores unitarios, cálculos marginalistas y compromisos verosímiles; 2) una “legal”, que subraya el papel federalista pero intrusivo de la jurisprudencia y los dictámenes jurídicos; 3) una “histórica”, que pone énfasis en “lo pegajoso” de las identidades y en la “dependencia en el rumbo” de las instituciones, pero que no es insensible a procesos de cambio menos destacados, 4) otra “epistemológica”, que se centra en las comunidades normativas y profesionales que se agrupan en torno a temas o escenarios específicos e influyen en el diseño e implementación de reglas; 5) otra más “política”, que ubica la fuente de la posible transformación en la conforma-

ción de redes de contacto interpersonales entre políticos clave y en su autonomía relativa respecto a sus seguidores; y, finalmente, 6) una “sociológica”, que se traslapa con el neoneofuncionalismo al subrayar, por un lado, la formación de una clase transnacional y de asociaciones sectoriales y profesionales y, por el otro, la lucha que generan los movimientos sociales regionales y globales. Si todas o alguna de las anteriores variantes del institucionalismo merecen el prestigioso apelativo de “teoría” es algo que se puede debatir. Aunque en sí mismo el institucionalismo tiene un mínimo de contenido (“las instituciones importan” parece captar y agotar todo lo que se puede decir), algunas de sus subdivisiones merecen, por lo menos, el título de enfoque.

En el centro de ese núcleo amorfo del diagrama 1, llamado “institucionalismo”, se encuentra el Gobierno de Niveles Múltiples (GNM). Éste se puede definir como un arreglo para tomar decisiones vinculantes que incorpora a una multiplicidad de actores (políticamente independientes pero interdependientes en todos los demás sentidos) en distintos niveles de agrupación territorial con procesos de negociación, deliberación o implementación más o menos continuos y que no atribuye competencia exclusiva en materia de políticas ni asigna una jerarquía estable de autoridad política a ninguno de estos niveles.

Para incluir la dimensión funcional junto con la territorial, prefiero también subrayar la naturaleza policéntrica y de niveles múltiples de la Unión Europea. El Gobierno Policéntrico (GPC) se puede definir como un arreglo para tomar decisiones vinculantes para una multiplicidad de Estados miembros donde se delega la autoridad sobre tareas funcionales en una serie de dependencias dispersas y relativamente autónomas que no caen bajo el control –*de iure* o *de facto*– de una institución regional colectiva única. El GNM se ha convertido en la etiqueta más generalizada y aceptable con la que se puede describir la Unión Europea contemporánea. ¡Hasta sus propios políticos la usan! Mi corazonada es que su popularidad entre los teóricos se puede atribuir a su neutralidad descriptiva, que le otorga una compatibilidad putativa con prácticamente cualquiera de las teorías institucionalistas e incluso con varios de sus predecesores más extremos. Para los políticos tiene la singular ventaja de evitar el controvertido término “Estado” (sobre todo “Estado supranacional”), de manera que suena mucho menos intimidante y amenazador. Por ejemplo, el surgimiento del GNM+PCG a partir del proceso de integración europea puede explicarse por medio de casi todas las teorías que aparecen en el diagrama 1.

II. UNA DOCENA DE LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

En general –aunque no exclusivamente– las “lecciones” que aquí se esbozan proceden de una “lectura” neofuncionalista del sinuoso camino que ha seguido la integración europea. Sigo convencido de que este enfoque representa la mejor opción para entender sus procesos de largo plazo, aunque admito que existe una salvedad de gran importancia. El inicio de una integración regional en cualquier lugar requiere de un acuerdo explícito entre gobiernos. No se puede negar que las instituciones y competencias con las que se dote inicialmente a una integración regional tendrán un impacto constante en su trayectoria futura. Más aún, hay grandes probabilidades de que los Estados nacionales que acuerden un tratado fundacional de estas características lo hagan esperando que éste proteja –e incluso que fortalezca– su soberanía y no que la transforme. Lo que pase después, una vez que el proceso de integración se haya afianzado y empezado a tener consecuencias tanto esperadas como imprevistas, es otro asunto.

1. *La integración regional es un proceso, no un producto.* Una vez comenzada, la integración pacífica y voluntaria de Estados nacionales previamente soberanos puede avanzar en un sinnúmero de direcciones y tener efectos secundarios y terciarios que sus iniciadores nunca imaginaron. Precisamente por tratarse de un suceso tan poco frecuente, nadie puede predecir hasta dónde llegará ni cuál será su resultado final. Más aún, después de haberse comprometido seriamente a formar una “región”, es muy probable que los Estados nacionales cambien las razones que los llevaron a hacerlo. Sus motivos iniciales pueden ser de seguridad y de índole geoestratégica (como en Europa Occidental) y luego pueden encontrar otras aplicaciones para la “empresa conjunta”; a saber, prosperidad económica y –más recientemente y de manera más conflictiva– unidad en la acción política. No hay garantía de que el esfuerzo inicial vaya a tener éxito (de hecho, la mayoría de los intentos de integración regional han fracasado); dependiendo de las condiciones prevalentes dentro y entre los Estados miembros, puede, lo mismo “retroceder” que “desbordarse” (para usar la jerga del neofuncionalismo). Sin embargo, bajo algunas circunstancias (y ese parece ser el caso de Europa Occidental), hay mayores posibilidades de que los actores resuelvan los inevitables conflictos de interés que el propio proceso de integración conlleva, ampliando las tareas de sus instituciones comunes en el ámbito supranacional y confiriéndoles mayor autoridad. En resumen, esta es la esencia del enfoque neofuncionalista.

2. *La integración regional tiene que empezar de alguna manera y, dadas las condiciones actuales, la mejor forma es por medio de un área funcional con relativamente baja visibilidad política, con viabilidad para manejarse por separado y capaz*

de generar beneficios significativos para todos los participantes. Después de experimentar sin éxito con una ruta “directa” hacia la integración por medio de instituciones políticas y militares comunes, los europeos hicieron la prueba con la segunda mejor opción, una ruta indirecta que (más o menos) les ha funcionado. El punto de partida contemporáneo seguramente sería distinto (en Europa nació con el carbón y el acero; a nadie hoy en día se le ocurriría esa combinación), pero Jean Monnet resume bien la estrategia: “*Petits Pas, Grands Effets*”; es decir que hay que dar pequeños pasos que conduzcan a grandes resultados. Se busca empezar por una tarea concreta que pueda ser administrada conjuntamente y que no implique mayor controversia inicial, pero que, al mismo tiempo, esté suficientemente vinculada con otras (*engranaje* es el término que se usa en el medio) para que produzca efectos secundarios en áreas aledañas de posible cooperación. La apuesta radica en resolver positivamente los conflictos que ocasione el intento de cumplir con esa tarea inicial. En el caso de la Unión Europea, a la integración sectorial le siguieron la liberalización comercial, la Política Agrícola Común y –ya mucho después– la integración monetaria. En otras partes, la secuencia puede ser diferente, pero lo importante es que se debe empezar con algo que implique cooperación para resolver problemas concretos de manera positiva. Es casi imposible que la liberalización comercial por sí misma –las llamadas zonas de libre comercio (ZLC)– pueda tener este tipo de efectos de “desbordamiento”.⁶

3. *La fuerza motora de la integración regional es la convergencia de intereses, no la creación de una identidad.* Las regiones internacionales son constructos artificiales. Se producen, no se encuentran. Algunos de los grupos de Estados nacionales que tienen más en común entre sí en términos de lengua, religión, cultura e historia son los que han tenido menos éxito en la creación y desarrollo de organizaciones para la integración regional; por ejemplo, el Medio Oriente y el norte de África, África Oriental y Occidental, América Central y América del Sur. No deja de ser irónico que Europa –con su multiplicidad de idiomas, sus culturas nacionales firmemente arraigadas y su terrible experiencia en conflictos armados– sea la que más lejos haya llegado. Sin embargo, también es importante señalar que su proceso de integración regional se ha vuelto cada vez más controvertido y que hasta ahora nadie ha sido capaz de discernir dónde, cuándo y con quién acabará. Pero, de continuar así, la Unión Europea demuestra que “hacer una Euro-

⁶ Karl Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Véase también Richard W. Van Wagenen, *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952. 78 pp.

pa sin europeos” ha sido posible. Quienes anticiparon que un esfuerzo concertado para resolver problemas concretos, una interdependencia económica mayor o una comunicación social facilitada a través de las fronteras nacionales deterioraría las identidades nacionales y situaría las lealtades en un nivel superior, han quedado frustrados. Reconocemos que la notoriedad de las identidades nacionales ha disminuido (salvo cuando se trata de partidos de fútbol) y que los europeos parecen estar a gusto con una multiplicidad de identidades anidadas que lo mismo descienden al nivel subnacional que ascienden al ámbito supranacional; reconocemos también que los estilos de vida personales, las modalidades del comportamiento social y las normas de acción política han convergido dentro de Europa. Sin embargo, es debatible si esto se debe al proceso de integración o a una difusión más amplia a nivel mundial cuyo núcleo se encuentra en Estados Unidos. Por fuerza quedarán decepcionados quienes, como Ernst Haas, previeron que las lealtades derivarían al orden supranacional. En cambio, quienes –yo, entre ellos– sólo tenían la expectativa de que la atención se desplazara al nivel de la Unión Europea quedan satisfechos cuando la integración incorpora un foco de interés duradero y significativo. Nadie sabe cómo o cuándo o siquiera si el regionalismo trascenderá las identidades nacionales; mientras tanto, lo importante es que los europeos saben, entienden y aceptan que sólo se puede velar por muchos de sus intereses por efecto de procesos que trasciendan las fronteras nacionales.

4. *La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está libre de conflicto.* La estrategia neofuncionalista (también conocida en la jerga europea como “El Método Monnet”) implica enfocarse lo más posible en temas poco visibles y poco controvertidos que se puedan separar de lo normal, entiéndase, de la política partidista. Los conflictos de interés que vayan surgiendo serán descompuestos y vueltos a componer con ayuda de los llamados “paquetes de acuerdos” que prometen beneficios para todos y compensaciones para los posibles perdedores en forma de pagos paralelos en otros campos. Incluso ahora que la votación por mayoría calificada se aplica en un rango cada vez más amplio de temas, se hace el mayor esfuerzo por alcanzar consensos, independientemente de lo que dicten las reglas formales. Cuando no se encuentra una solución de esta naturaleza, la parte de toma de decisiones del proceso de integración simplemente se deja hibernando durante un periodo indeterminado. Mientras tanto, los procesos de intercambio expandido siguen produciendo sus efectos intencionales y no intencionales, y, al final, los participantes regresan a la mesa. El aspecto más evidente del proceso ha sido la negociación periódica de nuevos tratados. Por más importantes que éstos sean, son sólo la manifestación más superficial de un proceso mucho más exhaustivo que ha facilitado intercambios

entre personas, firmas y asociaciones en prácticamente todas las esferas de la vida social, económica y política, y que ha tenido como resultado la creación de una gran cantidad de organizaciones públicas y privadas en el ámbito europeo. Poder mantener esta estrategia puede resultar sumamente problemático. La Unión Europea se ha quedado sin espacios de baja visibilidad para la coordinación de políticas y los temas que enfrenta actualmente (la armonización fiscal, los requisitos de visa y asilo, la cooperación policial, una política exterior y de seguridad común) pueden ser bastante controvertidos. La creciente dificultad para la ratificación de tratados previamente aprobados por los gobiernos de todos los miembros es un claro indicio de “politización” y de la penetración de políticas nacionales partidistas en el sistema supranacional.

5. *La integración regional debe iniciarse con un reducido número de Estados miembros, pero desde el inicio debe anunciar que estará abierta a futuros integrantes.* Más aún, es deseable que este grupo iniciador forme –para utilizar el término de Karl Deutsch– una “zona central”; es decir, las partes deben ser contiguas en el espacio y tener un alto nivel de intercambio mutuo. Si el área funcional y los miembros están bien seleccionados, el resultado debería ser el aumento diferencialmente mayor en el intercambio entre los integrantes y un trato discriminatorio hacia quienes han quedado fuera. Si se logra alcanzar un acuerdo sobre la distribución interna de beneficios y no se generan facciones permanentes (tarea nada fácil), el “éxito” relativo de la región atraerá a los Estados vecinos que inicialmente optaron por no adherirse a ella. El proceso de incorporación de nuevos miembros pone un fuerte peso sobre las instituciones, pero deja claro que vale la pena incorporarse a la “región”. En particular importante es la habilidad de proteger lo ganado cuando la región aumente de tamaño, y de no diluir el conjunto acumulado de obligaciones mutuas para satisfacer intereses específicos en los nuevos Estados miembros. Es importante recordar que las “regiones” no son preexistentes desde ninguna perspectiva cultural, social o económica. Por el contrario, deben crearse políticamente a partir de “materia prima” ya presente.

6. *La integración regional inevitablemente implica que participen Estados nacionales de fuerza y tamaño muy diversos.* Como se trata de un proceso voluntario, los miembros más grandes y poderosos no pueden simplemente imponer su voluntad como lo harían en un sistema imperial. Por el contrario, deben respetar los derechos y la presencia de unidades más débiles y pequeñas. Como mínimo, lo anterior significa que se debe garantizar su existencia ininterrumpida; es decir, que el proceso de integración no debe contemplar que se “fusionen” en unidades más grandes y, para lograrlo, parece ser necesario que los integrantes más pequeños estén sistemática-

mente sobrerrepresentados en las instituciones regionales. Más aún, hay un papel particular y positivo que pueden desempeñar los Estados más pequeños en el proceso de integración, sobre todo cuando pueden fungir como “Estados tapón” entre otros de mayor tamaño. No es coincidencia que los ciudadanos de los Estados más pequeños y con menor desarrollo cuando se incorporaron a la Unión Europea tiendan a estar entre los que más apoyan a la Unión Europea.

7. *Sin embargo, la integración regional requiere de liderazgo; es decir, actores capaces de tomar la iniciativa y dispuestos a pagar una parte desproporcionada del costo que eso implica.* La experiencia europea sugiere que este papel se desempeña mejor cuando se hace en dúo (Francia y Alemania) que cuando lo hace una sola potencia hegemónica (Alemania) o cuando se desempeña entre tres (Alemania, Francia y Gran Bretaña). Más aún, resulta fundamental que estos actores líderes en la región acepten subutilizar su capacidad de poder inmediato (aquí respetuosamente discrepo del neorrealismo y del intergubernamentalismo) para invertirlo en una estrategia a largo plazo que legitime el esfuerzo en su conjunto. Para fortuna de la integración europea, quien habría podido ejercer la hegemonía (Alemania) acababa de sufrir una derrota bélica desastrosa y estaba predispuesto a minimizar su papel. A Francia, la antigua gran potencia, le ha costado más trabajo actuar de esta manera y su tendencia automaximizadora ha amenazado el proceso de creación de consensos en repetidas ocasiones.

8. *La integración regional requiere de una secretaría con facultades limitadas pero potencialmente supranacionales.* Esta organización no sólo no debe ser percibida como el instrumento de uno de sus miembros (hegemónicos), sino que debe tener cierto control sobre la agenda del proceso en su conjunto. La Comisión de la Unión Europea está compuesta por miembros seleccionados por medio de un proceso opaco, firmemente afianzado en la nominación por parte de gobiernos nacionales. Sin embargo, una vez aprobada, la Comisión debe lealtad al proceso de integración supranacional y, por lo tanto, no debe recibir instrucciones del órgano que eligió a sus miembros. Existe evidencia de que, a pesar de las fallas en el proceso de nominación, los comisionados tienden a adoptar una perspectiva “colegiada” y a actuar como agentes supranacionales. Por otra parte, el presidente de la Comisión puede, bajo circunstancias claramente inusuales, no sólo imponer su monopolio sobre la introducción de nuevas medidas sino también representar un papel proactivo para determinar cuáles serán esas medidas.

9. *La integración regional requiere que los Estados miembros sean democráticos.* Este es un factor que prácticamente todas las teorías de integración europea han dado por hecho, como lo hicieron también los anteriores actores

del proceso hasta principios de la década de 1960, cuando la solicitud de membresía a la CEE de la España franquista los obligó a estipular explícitamente que la “democracia nacional” era un prerrequisito indispensable. En el Tratado de Ámsterdam, esta restricción se amplió para que abarcara también el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Obviamente, al transferir las lecciones de la integración a otra región, este punto ya no se puede dar por sentado. Prácticamente en todas las demás regiones del mundo hay Estados no democráticos.

Existen (por lo menos) tres razones que hacen la democracia indispensable: 1) Sólo los gobiernos que cuentan con amplia legitimidad dentro de sus propias sociedades nacionales pueden hacer el tipo de “compromisos verosímiles” necesarios para firmar acuerdos, ratificarlos de manera concluyente y monitorear su implementación. En el contexto actual, en Europa, la única posibilidad aceptable en lo que a la legitimidad interna se refiere es la democracia parlamentaria liberal. 2) La existencia de un gobierno que rinda cuentas desde una perspectiva democrática en cada uno de los Estados miembros es una garantía adicional de que ninguno de ellos recurrirá a la fuerza para la solución de controversias. Seguramente, cualquier tentación que los gobiernos más poderosos pudieran tener para obtener concesiones a causa de una amenaza dirigida a los miembros recalcitrantes más débiles no tendría eco entre sus propios ciudadanos. 3) Si los neofuncionalistas están en lo correcto, un elemento fundamental para impulsar el avance del proceso de integración será la formación de movimientos sociales y asociaciones de interés transnacionales así como su intervención en el diseño supranacional de políticas. Se requiere una democracia interna para que los ciudadanos tengan las libertades necesarias para organizar estas formas de acción colectiva y para crear vínculos con otras más allá de sus fronteras. El hecho de que, hasta la reciente ampliación, todos los Estados miembros no sólo fueran democráticos sino que practicara una forma similar de democracia parlamentaria (salvo Francia con su sistema “semipresidencial”), no parece haber tenido importancia, particularmente si se considera sus grandes diferencias en los sistemas de partido y de grupos de interés, por no mencionar sus gobiernos de izquierda y de derecha.

10. *La integración regional parece ser posible con miembros que tengan distinto nivel de desarrollo y de riqueza per cápita.* Originalmente, Italia era el único miembro de la CEE significativamente más pobre y menos desarrollado que los demás. La posterior incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España reconfirmó la capacidad de la Unión Europea no sólo para adaptarse a esta obvia fuente de tensión sino para reaccionar ante ella. Por medio de una combinación de políticas –*derogaciones* selectivas a la hora de ingresar, fondos regionales y estructurales, subsidios agrícolas y la simple dinámica

de mercados competitivos más amplios— promovió un patrón que podría denominarse “convergencia ascendente”. La tendencia fue que los Estados miembros (e incluso sus más pobres y menos desarrolladas regiones subnacionales) cuyas condiciones habían sido menos favorables en el momento de su incorporación, a partir de entonces mejoraron su situación, y sus estándares de vida se acercaron a la norma de la Unión Europea (y, en un caso —Irlanda— incluso la superó) sin que esto deprimiera de manera evidente el desempeño de los Estados miembros más favorecidos. La reciente adhesión de diez miembros pondrá severamente a prueba este afortunado patrón. Las diferencias iniciales en cuanto a pobreza y subdesarrollo son mayores ahora que en las ampliaciones anteriores y, en algunos casos, a esto se suman diferencias estructurales en las relaciones administrativas y de propiedad que se deben a la transición entre un socialismo “real existente” y un capitalismo “real existente”. No deja de ser cierto que, hasta ahora, la Unión Europea ha demostrado que era errónea la suposición doctrinal de que la integración a un mercado más grande inevitablemente amplía la brecha entre unidades ricas y pobres; como muestra están las historias nacionales de Italia y España. Además de poder manejar las diferencias económicas preexistentes entre las naciones, la integración regional, con el tiempo, las puede disminuir.

11. *La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede ser críticamente vulnerable a fuerzas exógenas, particularmente en sus primeras etapas.* Una vez que un subconjunto de Estados nacionales acuerda crear una “región” aceptando ciertas obligaciones mutuas y dotando a una organización común de facultades específicas, su éxito o fracaso subsecuentes son principalmente un asunto de intercambios entre estos Estados miembros. Sin embargo, a esto se suma la influencia de actores no estatales dentro de sus fronteras y, cada vez más, también más allá de ellas. Obviamente, entre más facultades iniciales se transfieran a la organización regional, más importante será el papel de su dirigencia y administración. Sin embargo, la experiencia europea sugiere que, en sus primeras etapas, la integración regional puede depender en gran medida de fuerzas externas. Para ser más precisos, es poco probable que el proceso hubiera siquiera empezado —con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 y con la Comunidad Económica Europea en 1958— sin la benevolente intervención de Estados Unidos. Es aquí donde la perspectiva “realista” y su prima la “intergubernamental” deberían ser particularmente relevantes. Presumiblemente existe una configuración de poderes e intereses en un sistema mundial más amplio que determina si —y cuándo— un actor hegemónico exógeno llegará a la conclusión de que prefiere a sus rivales integrados que desintegrados. A primera vista, esto parece contrario a la doctrina clásica de “*divide et impe-*

rum”, *i. e.* entre más fuertes somos, mayores son los deseos de que nuestros opositores estén divididos; no vaya a ser que se confabulen en nuestra contra para contramandar nuestro dominio. Naturalmente, el imperativo preponderante en el caso de la Europa Occidental de la década de 1950 era el temor que suscitaba la Unión Soviética. Pero ahora que este factor ya no existe (y aún no lo sustituye el miedo a China), la implicación es evidente: es mucho menos probable que Estados Unidos vea con ojos favorables cualquier acercamiento hacia la integración regional o, por lo menos, aquellos acercamientos en los que no participe y que no pueda controlar.

12. *La integración regional –por lo menos hasta que esté bien establecida– es consumidora y no productora de seguridad internacional.* Para que esta afirmación tenga sentido, es necesario distinguir entre pactos de defensa regional y organizaciones de integración regional. La primera –generalmente resultado de un poder hegemónico que despliega su capacidad de defensa sobre la de otros que son sus subordinados (por ejemplo, Estados Unidos y la OTAN, la URSS y el Pacto de Varsovia)– está orientada exclusivamente a la protección, por medios militares, de la soberanía externa de sus integrantes. El propósito de la segunda es suplantarlo o –cuando menos– reunir las soberanías internas de sus integrantes removiendo barreras contra el intercambio económico, social y político. En Europa Occidental, pertenecer a ambas no era coincidente y definitivamente tampoco obligatorio. No cabe duda de que, en sus primeras décadas, la UEE/CE/UE tuvo la fortuna de existir “a la sombra de la OTAN” y, por lo tanto, de no tener que añadir la seguridad externa a su ya de por sí controvertida agenda. Tras el colapso de la barrera entre Europa Occidental y Europa Oriental y del fin de la Guerra Fría, el papel de la OTAN se vuelve cada vez más ambiguo y los Estados miembros de la Unión Europea han empezado –ante la resistencia estadounidense– a elaborar su propia capacidad de seguridad colectiva. Dada la enorme dificultad que conlleva una tarea de esta naturaleza, es indudablemente afortunado que las instituciones regionales “civiles” estén ya bien establecidas y gocen de reconocimiento, aunque no siempre de cariño. Lo que es mucho más importante para el éxito de la integración regional es la presencia entre los Estados miembros de lo que Karl Deutsch llamó una “comunidad de seguridad pluralista”.⁷ Lo anterior no requiere instituciones formales comunes –como sería el caso si se tratara de una alianza militar viable (de hecho, puede existir con miembros aliados y neutrales)–,

⁷ Karl Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Véase también Richard W. Van Wagenen, *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952, 78 pp.

pero supone un entendimiento sólido y confiable –aunque informal– de que bajo ninguna circunstancia previsible sus miembros harán uso de la fuerza militar –o amenazarán con hacerlo– entre sí para la solución de conflictos. Aunque la “democracia nacional” (junto con el respeto por el Estado de derecho) de cada uno de los Estados miembros forme parte de esta garantía mutua, la práctica diaria de llegar a acuerdos y alcanzar consensos dentro de las organizaciones regionales es lo que da credibilidad a este entendimiento.

III. UNA DOCENA DE ADVERTENCIAS CAUTELARES SOBRE LA APLICACIÓN EN OTROS LUGARES DE LECCIONES QUE PROCEDEN DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

En las partes I y II, el análisis fue decididamente eurocéntrico. Hasta ahora, la (discutible) hipótesis ha sido que si alguna región transnacional fuera a integrarse, debería aprender del patrón europeo y seguirlo. Más aún, (sobrepticamente) he definido la integración en términos europeos; a saber: el proceso de “... cómo y por qué [los Estados nacionales] se mezclan, fusionan y combinan con sus vecinos para perder los atributos de hecho de la soberanía al tiempo que adquieren nuevas técnicas para la resolución de conflictos entre sí”.⁸ A esta definición clásica de Ernst Haas sólo agregaría que para hacerlo, crean instituciones comunes y permanentes capaces de tomar decisiones vinculantes para todos sus miembros. Cualquier otra cosa –aumentar los flujos comerciales, fomentar el contacto entre las élites, facilitar que las personas se comuniquen y encuentren más allá de sus fronteras nacionales, promover los símbolos de identidad compartida– puede aumentar las posibilidades de que efectivamente se lleve a cabo la integración, pero ninguna de ellas es “una auténtica integración”.

Según estos supuestos, otras regiones del mundo (incluida Centro y Sudamérica) han avanzado muy poco o nada hacia la integración. Aunque se hayan dado momentos de mayor cooperación, solidaridad e identificación regionales, no se ha creado un legado institucional de mayor trascendencia, ni se han logrado disminuir esos “atributos fácticos de la soberanía” que menciona Haas. Sólo cuestionando y cambiando la definición de lo que constituye una integración regional, se podrá reconocer el progreso alcanzado en esas partes distintas del mundo.

⁸ Ernst B. Haas, “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (ed.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 6.

Varios autores han expresado exactamente este punto; es decir, sostienen que existe un patrón de regionalismo particular en América Latina, África o Asia, el cual a pesar de que no necesariamente se parece al modelo “institucional” europeo, es capaz de dar solución a problemas regionales, reafirmar la cohesión en la región y construir una identidad regional.⁹ No estoy de acuerdo; considero que ésta es una prolongación excesiva y engañosa de la definición de “integración regional”. La integración regional debería diferenciarse conceptualmente de la simple –léase no institucionalizada y generalmente errática– cooperación y colaboración regional. Esto no quiere decir que sea imposible; sólo que será necesario aplicar cuidadosamente las lecciones procedentes de Europa.

1. *La integración regional es un proceso, no un producto.* Como en el caso de la integración europea, en la búsqueda de la integración regional en otras partes del mundo no se debería asumir nunca que sabemos hacia dónde nos dirigimos. No sólo *la finalit   politique*, sino también *les finalit  s économiques ou sociales* son imprevisibles desde el punto de partida. El proceso de integración regional –si ocurre– es incierto e impredecible. Sin embargo, debe ser pacífico, voluntario y –sobre todo– transformativo; debe cambiar los motivos y cálculos de los Estados nacionales; aumentar las tareas funcionales que realizan colectivamente, ampliar la autoridad y capacidad de las instituciones supranacionales y estimular asociaciones de interés y movimientos sociales que crucen las fronteras de los Estados miembros. A este respecto, uno de los mayores problemas de los tratados de libre comercio (TLC) –tan populares hoy en día en la región del noreste asiático– es que “parecen” ser –y muy probablemente lo sean– “autorrestrictivos”. Un TLC tiene muy pocas posibilidades de producir cualquiera de los efectos arriba mencionados que un proceso de integración debería generar. Además, por medio del GATT o de la OMC se está alcanzando ya la mayoría de los objetivos que este tipo de tratados busca conseguir. En resumen, los TLC “regionales” ya no son tan regionales. El llamado regionalismo “abierto” –basado

⁹ Por ejemplo: A. Hazlewood, (ed.), *African Integration and Disintegration: Case Studies in Economic and Political Union*, Londres, Oxford University Press For the Royal Institute of International Affairs, 1967; Joseph S. Nye, Jr., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001; Robert Pastor, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Institute for International Economics, 2001; Guy Poitras, *Inventing North America, Canada, Mexico, and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001; Riordan Roett (ed.), *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999; Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.

en una serie de TLC sobrepuestos— sirve de poco o nada para promover la integración.

2. *La integración regional tiene que empezar de alguna manera y, dadas las condiciones actuales, la mejor forma de hacerlo es por medio de un área funcional con relativamente baja visibilidad política que aparentemente pueda manejarse por separado y que sea capaz de generar beneficios significativos para todos los participantes.* Para que la integración regional avance, es fundamental que los Estados miembros logren promover la solución colectiva de problemas concretos de manera positiva. Esa es la lección principal que ofrece el primer teórico funcionalista de la integración, David Mitrany.¹⁰ Desde su inicio, la integración debe ocuparse no sólo de remover barreras (integración negativa), sino de crear políticas comunes para la regulación y distribución de beneficios (integración “positiva”).¹¹ En lo que a la distribución de beneficios se refiere, no cabe duda de que el ideal es el óptimo de Pareto, donde todos ganan y nadie pierde. Sin embargo, es muy poco realista. La distribución de beneficios puede ser (y casi siempre es) desproporcionada, pero es muy importante garantizar que a más largo plazo sea proporcional o “justa”. Se debe fomentar que los actores involucrados piensen en términos de ventajas absolutas y no relativas. Es sumamente crítico que se seleccione un área de operación que, desde un principio, sea incontrovertidamente “separable” y esté “interconectada” con otras. Por “separable” entendemos que se pueda atender independientemente de las demás y que sea capaz de rendir por sí misma frutos suficientes. “Interconectada” quiere decir que pueda causar efectos secundarios que requieran atención y den lugar a coaliciones de apoyo positivas que crucen las fronteras. La liberación comercial es una forma de integración meramente “negativa” y es poco probable que conlleve secuelas de “desbordamiento” y que, en consecuencia, contribuya a la integración regional. Además, los tratados de libre comercio provocan gran resistencia entre sectores de interés específicos (normalmente bien conectados) y dejan abiertas múltiples oportunidades para ser burlados y para escabullirse de su aplicación.

Es de vital importancia encontrar el equivalente contemporáneo “del carbón y el acero”, temas que dieron origen a la CEE/CE/UE a principios de la década de 1950. Podría ser el transporte (un área funcional con estas características) o —mejor aún— el transporte y la energía (dos áreas funcionales estrechamente interrelacionadas). En términos abstractos, parecerían satis-

¹⁰ *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1946, originalmente publicado en 1943.

¹¹ F. W. Scharpf, “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, en G. Marks, F. W. Scharpf, Ph. C. Schmitter y W. Streek (eds.), *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1996, pp. 15-39.

facen todas las condiciones arriba mencionadas: son relativamente poco polémicas, son separables y están interconectadas.

3. *La fuerza motora de la integración regional es la convergencia de intereses, no la creación de una identidad.* Las regiones internacionales no existen; ni siquiera donde así fueron creadas y administradas por una potencia colonial. El idioma y la religión comunes no parecen contribuir demasiado. Por el contrario, más que ayudar, en ocasiones —cuando esconden distintas “sectas” del mismo culto o dialectos de la misma lengua— pueden estorbar. Debemos tener el mismo cuidado con el concepto de complementariedad de los economistas. La integración regional es un proceso intrínsecamente dinámico; en los países participantes da origen a especializaciones emergentes e imprevistas y a nuevas divisiones del trabajo. Por lo tanto, los patrones comerciales preexistentes probablemente no sean un buen indicador del potencial para la formación de nuevos modos y niveles de interdependencia.

También es importante que los Estados nación se unan por motivos convergentes pero no idénticos. Deberían “dar” con la integración por razones distintas y con expectativas diferentes. Así se abre la puerta para que en el futuro se hagan “paquetes de acuerdos” que permitan negociar beneficios para unos u otros participantes. Por otro lado, la integración no parece tener un efecto automático (al estilo Karl Deutsch) en el aumento sustancial de la comunicación social transfronteriza. La disminución en la comunicación puede conducir a identidades separadas, pero su incremento no produce una identidad común. Contrario a lo que suele pensarse, los antagonismos nacionales intensos y preexistentes pueden ser útiles para la integración, siempre y cuando haya motivos sólidos para dejarlos atrás (generalmente, debido a la existencia de un enemigo común). Sin embargo, quienes aspiran al regionalismo en otras partes del mundo deben recordar que la identidad y la lealtad a toda la región en su conjunto son el producto final de la integración y no un requisito previo. En otras palabras, se puede lograr mucho antes de que surja una identidad o una lealtad común.

4. *La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está libre de conflicto.* Aunque desde el principio todos los participantes deberán reconocer la existencia de conflictos entre ellos, eso no es suficiente. También deben esperar que se resuelvan de manera pacífica. De hecho, la presencia de conflictos es inevitable y explotable. Sin ellos, la integración regional no avanzaría. Resultan mucho más importantes las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el método esperado para su resolución? ¿De quién será la autoría de la fórmula ganadora? Uno de los trucos que se pueden transferir de la experiencia europea es utilizar los conflictos (que generalmente son sobre la inequidad en la distribución de los beneficios)

para ampliar –y no para contraer– el alcance y nivel de la autoridad regional común (supranacional). Muchos conflictos –aunque no todos– sólo se pueden solucionar aumentando las facultades de la secretaría regional o ampliando el alcance de las actividades comunes (o utilizando ambas medidas) y otorgando compensaciones a los perdedores. En las primeras etapas, la regla de unanimidad es fundamental para tranquilizar a los posibles perdedores (sobre todo si hay una gran desigualdad en la recepción de recompensas iniciales). Sin embargo, esta restricción puede flexibilizarse conforme avance el proceso de integración y las relaciones de confianza mutua entre los Estados nacionales se desarrollen lo suficiente para poder fomentar y alimentar la confianza en la resolución pacífica de futuras disputas.

5. *La integración regional debe iniciarse con un número pequeño de Estados miembros, pero desde el inicio debe anunciarse que estará abierta a futuros integrantes.* Originalmente, la CEE empezó con seis miembros, pero estaba abierta a más. No se debe suponer que la exclusión inicial es definitiva, pero, por cuestiones de toma de decisiones y distribución, sí es útil tener al principio un número pequeño de integrantes. Demostrar el “éxito” por medio de ampliaciones posteriores puede ser fundamental, de la misma manera que perder miembros puede ser devastador. Para seleccionar a los Estados miembros, hay dos factores a tomar en consideración: 1) que sean contiguos en el espacio (“zona central”) y 2) que tengan un intercambio inicial relativamente alto (“ratio relativo de aceptación”). Este último es importante porque aumenta la “envidia” de los que están afuera. Al admitir nuevos ingresos, se debe hacer valer la regla de unanimidad y fomentar la tolerancia. También puede ser útil que los límites “regionales” sean deliberadamente ambiguos.

6. *La integración regional inevitablemente implica que participen Estados nacionales de fuerza y tamaño muy diversos.* Durante el proceso de integración, la división de intereses tiende a radicar en el tamaño relativo y en el nivel de desarrollo. Es necesario que estas diferencias sean tomadas en cuenta en las reglas institucionales; por ejemplo, con la sobre representación de los países pequeños y la inserción de programas especiales para los miembros menos desarrollados. Debe garantizarse –implícita o explícitamente– que la integración regional no se traducirá en que los miembros más grandes absorban a los más pequeños o los más desarrollados a los de menor desarrollo. Por el contrario, la integración suele ser la mejor salvaguarda para la sobrevivencia de Estados pequeños o los menos desarrollados. El resultado óptimo imaginable es la “convergencia”: los miembros más débiles en relación con los más fuertes y estables en términos de desempeño económico y político empiezan a crecer rápidamente y adquieren mayor seguridad. El

tema espinoso es cómo asegurar que los segundos acepten una redistribución del ingreso y del poder de esta naturaleza. Para asegurar que los actores grandes no dominen a los pequeños, el proceso de arbitraje en el plano regional (por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) debería desempeñar un papel central. Además, la secretaría de la organización regional debería ser proactiva en el control de iniciativas y en la creación de coaliciones que combinen a débiles y fuertes. Se debería contar con recursos para hacer compensaciones simbólicas (por ejemplo, el mismo número de comisionados por miembro y una presidencia rotatoria). También se podría emitir una póliza de “seguro” no sólo contra la asimilación de un país por otro, sino también contra la desintegración intranacional. El papel de las regiones subnacionales siempre debería ser limitado y estar sujeto a la aprobación nacional. Existe otro tipo de compensaciones, bastante obvias, como la ubicación geográfica de instituciones regionales de tal manera que los Estados pequeños se vieran sobrefavorecidos.

7. *Sin embargo, la integración regional requiere liderazgo; es decir, actores capaces de tomar la iniciativa y dispuestos a pagar una parte desproporcionada del costo que eso implica.* Obviamente este tema guarda relación con el anterior sobre el tamaño y el desarrollo. En el afortunado patrón europeo, las dos hendiduras (tamaño y desarrollo) no coinciden, sino que se cruzan entre sí. Algunos países pequeños son ricos y otros grandes son (relativamente) pobres. En cualquier otra parte del mundo –cuando los patrones divisorios iniciales fueran acumulativos– la situación sería más compleja. Las preguntas importantes que se tienen que responder son: 1) ¿Por qué una hegemonía o una pareja o trío de hegemonías estaría dispuesta a pagar el precio más alto para inducir que Estados miembros menos favorecidos se integran?, y 2) ¿qué los puede inducir a subutilizar su ventaja de poder inicial e incluso a permitir que se vea disminuida? En el caso de un dúo hegemónico, la estabilidad es importante, pero en ocasiones incomoda a los de más reciente ingreso. Una hegemonía “imperial” única dentro de la región puede tener fuertes efectos inhibitorios –por ejemplo, Estados Unidos en el TLCAN o Brasil en el Mercosur–, particularmente si resulta no ser generosa en la concesión de beneficios a los demás.

8. *La integración regional requiere de una secretaría con facultades limitadas pero potencialmente supranacionales.* En el caso de la Unión Europea, algunas de las facultades clave son: 1) control sobre la iniciación de nuevas propuestas, 2) control sobre la distribución de puestos en su cuasigabinete (la Comisión Europea), 3) discreción presupuestaria, 4) posibilidad de llevar a Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 5) posición para establecer redes y posibles monopolios de información, sobre todo en lo que se refiere a actores subnacionales (funcionales y territoria-

les), 6) alianzas con el Parlamento Europeo, y 7) pericia suficiente e independiente para acordar paquetes y negociaciones en distintas áreas temáticas. La construcción, el financiamiento y la dotación de personal para una secretaría regional seguramente constituyen una de las primeras prioridades de cualquier proyecto regionalista viable; hasta ahora, todos los intentos por establecer una secretaría con ese nivel de facultades supranacionales han fracasado. Ninguna institución regional –salvo la Unión Europea– tiene ninguna de las competencias arriba mencionadas.

9. *La integración regional requiere que los Estados miembros sean democráticos.* Aunque pasaron varios años antes de que se formalizara el requisito, la Unión Europea ha insistido en que la democracia a nivel nacional debe ser un prerrequisito para la membresía. Ahora, incluso exige a los Estados candidatos que cumplan criterios que los propios Estados miembros no podrían cumplir. Que todos los sistemas de gobierno sean “democracias realmente existentes” representa una importante garantía de que los miembros no harán uso de la fuerza entre sí, particularmente una vez que la integración haya avanzado y sus respectivas sociedades civiles se hayan entrelazado. Algunas salvaguardas de legitimidad gubernamental y de una tendencia “centrípeta / centralista” en la contienda entre partidos también son fundamentales para que los compromisos, además de mantenerse como una constante entre los partidos, estén profundamente arraigados en las expectativas ciudadanas y sean implementados cada vez que un gobierno alterno asuma el poder. Cabe destacar, sin embargo, que la principal paradoja de la integración europea es que, aun cuando hubiera requerido de democracia, por los menos al inicio, estas democracias nacionales no prestaron demasiada atención o mayor interés al propio proceso de integración. Lo anterior sugiere que en otras regiones del mundo –cuando menos al principio– la participación de Estados no democráticos no sería algo del todo deplorable. Por el contrario, la integración regional podría empezar por ser promovida como la cooperación entre tecnócratas de democracias y de autocracias estables y predecibles, siempre y cuando se tuviera la suficiente confianza para respetar los compromisos suscritos en los tratados y no recurrieran a la fuerza o a la amenaza de su uso ni siquiera para la resolución de conflictos. Subsecuentemente, la extensión de la integración a nuevos campos políticos y su profundización para otorgar mayores facultades a su secretaría podría promover la democratización en todos los Estados miembros.

10. *La integración regional parece ser posible con miembros que tienen distinto nivel de desarrollo y de riqueza per cápita.* La experiencia europea no sólo demuestra que la integración regional es posible cuando se incluyen Estados nacionales con distintos grados de desarrollo, también muestra claramente

que, en el caso de países más pobres y menos desarrollados, la convergencia ascendente es una posibilidad. En otras palabras, la integración, además de poder manejar las disparidades nacionales desde el inicio, las puede disminuir con el tiempo. Prácticamente todas las regiones del mundo están compuestas por países con distintos niveles de desarrollo y riqueza per cápita. Se debe convencer a los miembros más pobres y menos desarrollados de que su participación en iniciativas de integración regional es la mejor y más segura estrategia para alcanzar a los demás y competir con las economías más avanzadas de la región.

11. *La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede ser críticamente vulnerable ante fuerzas exógenas, particularmente en sus primeras etapas.* La experiencia europea indica que, en sus primeras etapas, la integración regional puede depender en gran medida de fuerzas externas. Para ser más específicos, es extremadamente dudoso que el proceso hubiera siquiera empezado sin la benevolente intervención de Estados Unidos. Gracias a la estructura de “rueda y rayo” que ocasionó la Guerra Fría en las alianzas bilaterales —y y que creció aún más debido a la abrumadora hegemonía militar y económica que adquirió tras la caída de la Unión Soviética—, en la mayoría de las otras regiones del mundo la influencia estadounidense ha sido significativamente mayor. En las condiciones actuales, la tolerancia, la comprensión, el acuerdo o la cooperación de Estados Unidos parecerían indispensables para que cualquier movimiento hacia la integración regional tuviera éxito. Hasta ahora, este país no ha prestado demasiada atención o se ha mostrado indiferente ante los diversos proyectos de integración, salvo cuando se le ha garantizado un papel dominante en ellos.

12. *La integración regional —por lo menos hasta que esté bien establecida— es consumidora y no productora de seguridad nacional.* Para muchas regiones del mundo, ésta es la lección más valiosa del caso europeo. Desde sus inicios, la integración de Europa contó con la existencia previa de una “comunidad de seguridad” putativa conformada por países democráticos. Esta condición adquirió incluso mayor solidez gracias al papel preponderante que desempeñaron la OTAN y Estados Unidos en la provisión de un despliegue comprensivo de órganos de seguridad, un “paraguas de seguridad”, concreto para la región. En cualquier otro lugar, la situación hoy en día es absolutamente distinta: la mayor parte de las regiones transnacionales incluyen países no democráticos y abundan los posibles conflictos violentos entre los potenciales Estados miembros. Animiedades históricas y contemporáneas están endémicamente presentes y con frecuencia son erráticamente reavivadas como un efecto secundario de disputas políticas internas. Mientras éstas no se resuelvan o su probabilidad se reduzca significativamente, sólo los proyectos regionales que deliberadamente exclu-

yan a uno o a los dos Estados en conflicto tienen posibilidades de éxito. Sin embargo, si este tipo de esfuerzos de exclusión prosperan, podrían ser útiles ulteriormente para la resolución de controversias una vez que la parte o las partes que quedaron fuera resulten perjudicadas en comparación con las que sí fueron incluidas.

IV. UNA ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN (CASI) CUALQUIER LUGAR

Como señalé al inicio de la segunda parte, mantengo la postura de que el enfoque neofuncional es el que mejor explica el tortuoso camino de la integración europea y, por lo tanto, el que debería ofrecer –con las salvedades pertinentes– la estrategia más viable para promover la integración en otros lugares. La crisis reciente en la política fiscal y el gasto público helénicos ilustra este punto. Según todos los criterios intergubernamentalistas, los países de la Unión Europea más fuertes –Alemania y Francia (con el apoyo de Gran Bretaña desde la línea de banda)– deberían haberse negado a rescatar a los griegos y deberían haber ejercido su superioridad para expulsar al país de la eurozona. Jugaron con la idea, pero acabaron por rechazarla. La teoría de la regulación perdió credibilidad cuando quedó perfectamente claro que, a pesar del supuestamente limitante “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” del Banco Central Europeo, Grecia sólo había ignorado las advertencias previas y hecho caso omiso a regulaciones supranacionales. Por sí solos y sin suficiente apoyo político en el ámbito nacional, los esfuerzos de los tecnócratas bien intencionados en Bruselas y Fráncfort fueron ineficaces. El federalismo resultó simplemente irrelevante, pues su más prominente institución, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no tenía un mandato para intervenir en el asunto y, de haberlo tenido, su participación habría llegado demasiado tarde para ser significativa. El neofuncionalismo salió fortalecido. La interdependencia entre arenas políticas y las consecuencias no previstas en las relaciones entre distintos niveles de gobierno fueron la causa de la crisis y la posterior respuesta parece haber sido (aunque todavía no esté operando cabalmente) una de las más importantes ampliaciones de las competencias de la Unión Europea desde la creación del UEM. A pesar de la considerable impopularidad entre los ciudadanos (particularmente en Alemania), gobernantes nacionales y funcionarios supranacionales acabaron por reconocer (a regañadientes, hay que decirlo, en el caso de Alemania) que con el establecimiento de una moneda común se habían trascendido irrevocablemente los límites tradicionales de la soberanía, y que la única solución viable era aceptar una mayor (y no menor) integración regional.

Las siguientes “sugerencias estratégicas” no deben considerarse un plan de acción. De hecho, en sus orígenes, la Unión Europea no contaba con uno. Sin embargo, podría resultar útil tomarlas en cuenta y “moldearlas” a las necesidades específicas de la región transnacional que se esté tratando de construir.

1. Elegir una *tarea funcional* (o, mejor aún, dos que estén interrelacionadas). La tarea seleccionada debe poder separarse, ser claramente difícil de realizar dentro de los confines de un solo Estado nacional y ser capaz de generar beneficios concretos para todos los participantes en un periodo relativamente corto. Con dos tareas funcionales, los distintos actores estarán mejor equipados para negociar compensaciones y paquetes de acuerdos entre sí.

1.1. Esta tarea “separable” debe ser suficientemente consecuencial para que, al cumplir con ella colectivamente, los actores involucrados promueven nuevas complejidades en áreas interrelacionadas. Este potencial de “desbordamiento” se podrá explotar más fácilmente si, en el acuerdo original, los Estados nacionales participantes acordaron establecer una secretaría relativamente autónoma y con personal internacional que tenga una mínima autoridad supranacional; es decir, que pueda tomar decisiones sin requerir del apoyo unánime y constante de los Estados miembros.

1.2. También es más probable que se logre el “desbordamiento” si las tareas involucran a una serie de dependencias estatales discretas y relativamente autónomas –y, particularmente, si no involucran únicamente a los ministerios del exterior que suelen tratar de monopolizar las transacciones intergubernamentales–, donde el personal sea nombrado por motivos técnicos y no políticos.

1.3. En las condiciones actuales, el desarrollo conjunto de infraestructura energética y de transporte parecería ofrecer un juego de “funciones” adecuado y aparentemente separable. Un acuerdo en estas áreas no requiere un compromiso explícito de mayor integración, pero seguramente estos temas darán lugar a presiones para que surja este tipo de “desbordamiento”. La ironía es que estas dos áreas funcionales fueron de las últimas en las que la Unión Europea logró consenso y tomó acción colectiva.

2. Elegir un *área central* de unidades físicamente contiguas con líneas internas de comunicación e intercambio y, de ser posible, razones convergentes de cooperación.

2.1. Empezar con el menor número de miembros sin poner en riesgo la capacidad de rendir beneficios materiales significativos de sus acciones colectivas. Facilitar la incorporación de otros Estados siempre y cuando estén de acuerdo en aceptar sin miramientos las decisiones que ya hayan sido tomadas. No hace ningún daño que por su participación en estas orga-

nizaciones regionales, los Estados miembros adquieran un estatus más elevado en sus relaciones con otros Estados nacionales y regiones transnacionales.

2.2. Insistir en un estatus igual y en la soberanía nacional de todos los participantes así como renunciar a cualquier pretensión de utilizar esta cooperación funcional como mecanismo para la unificación política. En otras palabras, la “construcción regional” debería mantenerse claramente separada de la “construcción de nación”.

3. Distribuir las agencias regionales de tal manera que la mayoría se ubique dentro de los Estados miembros más pequeños o menos desarrollados, pero que la secretaría esté conjuntamente provista de personal de todos los integrantes.

4. La integración también se verá favorecida si la tarea o tareas iniciales y la transferencia o transferencias de facultades iniciales bastan para atraer la atención de grupos de interés no estatales y para incentivarlos a formar asociaciones transnacionales de interés o movimientos sociales y a que demanden acceso a las deliberaciones de la secretaría regional. Desde luego, lo anterior está supeditado a que todos los miembros sean democracias con derechos políticos y civiles similares.

5. Iniciar proyectos discretos y de baja visibilidad para no atraer la ira de Estados Unidos, que seguramente no estará tan “benevolentemente dispuesto” como lo estuvo en los casos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la CEE. Y, por el otro lado, tratar de convencer a Estados Unidos de que estos esfuerzos “de bajo rango” eventualmente contribuirán de manera positiva a su más amplio objetivo de seguridad en la región.

6. Estar preparado para eventualmente pensar en el “dilema de la seguridad”, pero sin incorporarlo inmediatamente.

7. Independientemente de la tarea o tareas e independientemente de la facultad o facultades de la organización funcional, la integración crecerá en la medida en que los actores nacionales y regionales involucrados:

7.1. desarrollen relaciones de confianza mutua;

7.2. gocen de mayor estatus dentro de sus respectivos gobiernos y en la comunidad internacional;

7.3. enseñen lecciones concretas de resolución de conflictos a partir de la cooperación;

7.4. produzcan recompensas materiales significativas tanto para los gobiernos miembros como para sus ciudadanos, particularmente para aquellos que ya estén organizados en asociaciones de clase, sectoriales y profesionales;

7.5. participen formalmente como iguales en el esfuerzo, lo que, para fines prácticos, significa que los Estados más pequeños o débiles estén so-

bre representados en la administración y en el proceso de toma de decisiones regionales;

7.6. distribuyan los beneficios iniciales de la cooperación y la creciente interdependencia para que no se acumulen desproporcionadamente en el o los Estados más grandes y fuertes. En otras palabras, el o los Estados hegemónicos deben estar dispuestos a subsidiar a los demás, pero no de manera demasiado abierta.

Si se lleva a cabo lo anterior, se abre una probabilidad razonable de promover la integración regional (y no sólo la cooperación regional) en cualquier parte del mundo. Sin embargo, esto no significa que seguir estos puntos sea una tarea fácil.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- Bulmer-Thomas, Victor (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- Burgess, Michael, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, Londres, Routledge, 1989.
- Deutsch, Karl *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- , *Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.
- , “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 3-44.
- , *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975.
- Hazlewood, A. (ed.), *African Integration and Disintegration: Case Studies in Economic and Political Union*, Londres, Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1967.
- Hoffmann, Stanley, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 95, núm. 3, 1966, pp. 862-915.
- Majone, Giandomenico, “A European Regulatory State?”, en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996.
- Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1946 (publicado originalmente en 1943).
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998.

- Nye, Joseph S. Jr., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Pastor, Robert, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Intitute for International Economics, 2001.
- Poitras, Guy, *Inventing North America, Canada, Mexico, and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.
- Ravenhill, John, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- Roett, Riordan (ed.), *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Scharpf, F. W. "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", en G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter y W. Streek (eds.), *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1996, pp. 15-39.
- Schmitter, Philippe C., "A Revised Theory of Regional Integration", en Leon Lindberg y Stuart Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, pp. 232-264.
- Van Wagenen, Richard W., *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952, 78 pp.