

# LA EXPERIENCIA DE INTEGRACION EUROPEA Y EL POTENCIAL DE INTEGRACION DEL MERCOSUR

ANDRES MALAMUD\* y PHILIPPE C. SCHMITTER\*\*

## Introducción

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. Es, por ende, el que más enseñanzas puede brindar para las regiones del mundo que inician este proceso complejo sin precedentes.

Suele afirmarse que el Mercado Común del Sur (Mercosur) es, después de la UE, el proyecto de integración regional que ha alcanzado mayor desarrollo. Formalmente, el Mercosur es una unión aduanera que aspira a convertirse en un mercado común, aunque manifiesta el compromiso de fomentar también una eventual integración política. Sin embargo, últimamente las palabras tendieron a alejarse de los hechos, en lo que se ha denominado un caso de "disonancia cognitiva" (Malamud, 2005b). Una de las razones de este fenómeno es la insuficiente comprensión de la experiencia de integración europea.

En este artículo procederemos, en primer lugar, a analizar las teorías de la integración propuestas para explicar la integración europea y que pueden ser útiles para entender este proceso en otros lugares del mundo. En segundo lugar, expondremos una serie de enseñanzas que podrían extraerse de tal experiencia. En tercer término, haremos una presentación somera de los quince años de vida del Mercosur. En cuarto lugar, reflexionaremos –críticamente– sobre la aplicación posible de las teorías y enseñanzas derivadas de la UE. Finalmente, esbozaremos unas modestas propuestas que pueden contribuir a la integración del Mercosur –y más allá.

## PARTE I. Teorías que deben examinarse<sup>1</sup>

Hay un único instrumento que puede ayudarnos a transferir los conocimientos y enseñanzas derivados de una experiencia de integración regional a otra: la teoría.

\* CIES-ISCTE, Lisboa. Dirección electrónica: <andres.malamud@iue.it>.

\*\* European University Institute, Florencia. Dirección electrónica: <philippe.schmitter@iue.it>.

<sup>1</sup> Esta parte contiene fragmentos tomados de Schmitter (2004).

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. Y aún así, dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoes-tratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia.

Por desgracia, no existe ninguna teoría prevaleciente acerca de por qué y cómo funcionó la integración en Europa. Es sorprendente que un proceso que ha sido estudiado en sus detalles más concretos continúe generando tantas controversias abstractas. Acerca de los hechos, o aún de las motivaciones de los actores, hay relativamente pocas discrepancias, pero todavía no contamos con ninguna teoría capaz de explicar adecuadamente la dinámica (y aún la estática) de un proceso de cambio tan complejo en la relación entre naciones antes soberanas, por un lado, y por el otro, economías, sociedades y sistemas políticos cada vez más interdependientes.

La teoría o, mejor dicho, el enfoque en el que más nos basaremos en la Parte II para formular las enseñanzas que este proceso ofrece al Mercosur es el llamado "neofuncionalismo". Su acento está puesto en el papel de los actores no estatales –en especial la "Secretaría" de la organización regional y las asociaciones de intereses y movimientos sociales creados en la región–. Sin embargo, los países miembros siguen siendo actores centrales en este proceso. Fueron ellos los que fijaron las condiciones del acuerdo inicial, aunque no determinaron en forma exclusiva la dirección y magnitud del cambio subsiguiente. Más bien, funcionarios regionales, junto a un conjunto cambiante de intereses y pasiones autoorganizados, han procurado sacar partido de los inevitables "efectos indirectos" (*spillover*) y "consecuencias no deseadas" que tienen lugar cuando los países acuerdan asignar a una entidad cierta responsabilidad supranacional para cumplir una tarea acotada, y luego descubren que el cumplimiento de esa función tiene efectos externos sobre otras actividades de esos mismos países. Según esta teoría, la integración regional es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, en el cual, en condiciones democráticas y de representación pluralista, los gobiernos nacionales se ven cada vez más imbricados en los asuntos regionales, y terminan por resolver sus conflictos concediendo más autoridad y mayores facultades a las organizaciones regionales que ellos mismos han creado. A la larga, los ciudadanos de esos países comienzan a depositar más y más sus expectativas en la región, y la satisfacción de tales expectativas aumenta la probabilidad de que la integración económico-social tenga "efectos indirectos" en la integración política (Haas, 1958, 1964)<sup>2</sup>.

Para quienes estudian la Comunidad Económica Europea (CEE) / Comunidad Europea (CE) / Unión Europea (UE), el neofuncionalismo no es incontrovertible en cuanto a su capacidad de explicar *ex post* o de comprender *ex ante* el sinuoso camino seguido por Europa para su integración. En verdad, ha sido la teoría más frecuentemente incomprendida, caricaturizada, ridiculizada y rechazada. Entre los politólogos de América del Norte, en la medida en que existe una teoría predominante, es la que ellos llaman "intergubernamentalismo", probablemente porque la mayoría de los estadounidenses que analizaron la UE la enfocaron desde la perspectiva

<sup>2</sup> En por lo menos dos ocasiones, Haas (1971, 1975) renegó de su propia cración. Más recientemente, Schmitter procuró revivirla en el artículo antes citado.

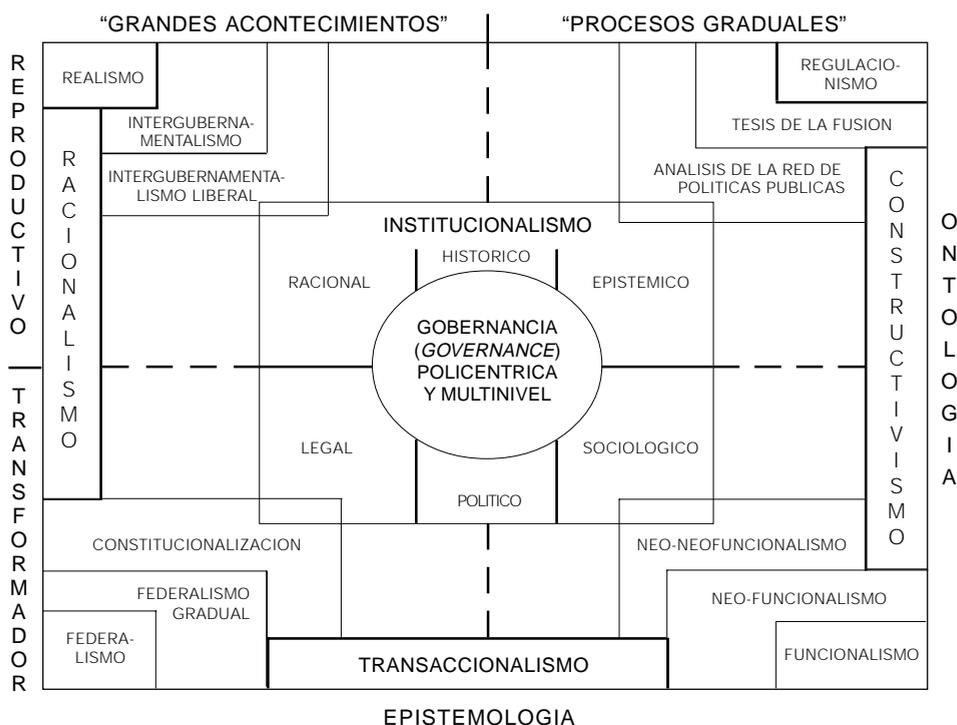
de las relaciones internacionales, donde la ortodoxia y el neorrealismo reinantes se trasladan casi sin modificaciones a la jerga y las premisas del intergubernamentalismo. Desde esa perspectiva, el mensaje es simple: el poder importa, y el poder del estado, aunado a los intereses nacionales, tiene una importancia absoluta. El rumbo y ritmo de la integración regional estará determinado por la interacción de naciones soberanas, que no sólo controlan el comienzo del proceso sino también todas sus etapas subsiguientes. Que el proceso avance, retroceda o se estanque dependerá de cálculos tocantes al interés nacional y al poder relativo que puede ejercerse ante una cuestión concreta. No se concibe que este proceso transforme la naturaleza de sus países miembros; más aún, su finalidad es fortalecerlos, no debilitarlos (Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1998).

Los europeos, en cambio, tendieron a estudiar la UE con mayor frecuencia desde la perspectiva de la política comparada, y esto contribuye a explicar por qué optaron por otras teorías –aún cuando no se pusieran de acuerdo sobre cuál es la más apropiada–. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial el enfoque adoptado fue el del federalismo (Burgess, 1989), tomado en su mayor parte de la experiencia norteamericana. Durante mucho tiempo fue considerado un enfoque marginal, un elemento de ilusión ideológica, hasta que fue revivido cuando la UE convocó la Convención sobre el Futuro de las Instituciones Europeas y redactó el llamado Tratado Constitucional, posteriormente frenado por los referendos populares de Francia y los Países Bajos. Un cuarto enfoque “general” que actualmente goza de bastante aceptación en Europa pone énfasis en el carácter regulador de las políticas de la UE. Curiosamente, se inspira en gran parte en Estados Unidos, mejor dicho, en la práctica de este país de establecer “organismos reguladores independientes”, aunque proyecta sus ideas y observaciones al plano supranacional. Tiene en común con el neofuncionalismo la atención prestada a los micro- y meso-intercambios entre los actores subnacionales, eludiendo el énfasis exclusivo del intergubernamentalismo en los tratados o el del federalismo en las constituciones, pero niega toda posibilidad de transformación. La regulación supranacional se considera un imperativo tecnocrático generado por economías y sociedades sumamente interdependientes, y no como algo que pueda modificar la naturaleza básica o la autonomía de la política nacional (Majone, 1996).

No obstante, como se aprecia en la Figura 1, a la hora de explicar la integración regional y de extraer de ella enseñanzas generales hay varios otros candidatos. En especial desde que la UE fue relanzada, a mediados de la década de 1980, con el Acta Unica Europea<sup>3</sup>, se ha vuelto nuevamente el foco de animadas especulaciones teóricas. 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. En los últimos años se han sucedido –y han encontrado algún lugar en el esquema de la Figura 1– el “análisis de los regímenes internacionales”, el “enfoque regulador”, el “intergubernamentalismo liberal”, el “análisis de redes de políticas públicas”, la “tesis de la fusión”, la “gobernanza (*governance*) multinivel”, el “institucionalismo”, el “racionalismo”, el “constructivismo”, el “reflectivismo” y el “posmodernismo”.

<sup>3</sup> El Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo y La Haya, entró en vigor el 1 de julio de 1987. Introdujo las adaptaciones necesarias para completar el mercado único.

FIGURA 1  
Neo-neofuncionalismo



Estas disputas sobre conceptos y premisas no son puramente académicas. Como veremos, a partir de estas teorías o enfoques podrían extraerse en otras regiones del mundo enseñanzas muy distintas. Una de las principales tareas de cualquier investigador que evalúe las perspectivas de integración del Mercosur consiste en seleccionar la teoría o teorías de la Figura 1 más adecuada para las peculiares condiciones de su "región" embrionaria.

Todas estas teorías sobre la integración regional pueden ubicarse dentro de un espacio de dos dimensiones formado por las siguientes variables:

1. **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
2. **Epistemología:** Las pruebas reunidas para controlar estos procesos se centran primordialmente en acontecimientos políticos espectaculares, o en intercambios socioeconómicos y culturales prosaicos.

En la Figura 1, el espacio a que nos referimos ha sido llenado por diferentes "ismos" de la vida real, aplicados en diferentes momentos y con diferentes perspectivas disciplinarias para explicar la dinámica (y estática) de la UE. Es lógico que encontremos al funcionalismo y a sus neo- y neo-neoversiones en el ángulo inferior derecho. Su ontología es transformadora, por cuanto presume que tanto los actores como "el juego que juegan" cambiarán significativamente en el curso del proceso de integración; su epistemología deriva de la observación de intercambios normales, graduales y (en general) poco notorios entre una amplia gama de actores. Su antagonista histórico, el realismo, con sus versiones intergubernamental pura e intergubernamental liberal, está en el sector diametralmente opuesto, ya que sus premisas básicas son que los actores dominantes continúan siendo naciones soberanas que persiguen sus propios intereses, y controlan el ritmo de cambio y los resultados obtenidos mediante revisiones periódicas de las obligaciones recíprocas consignadas en los tratados. El federalismo es otra opción transformadora, pero también él se apoya en "episodios" en los que una multitud de actores (no sólo sus respectivos gobiernos) acuerdan adoptar un nuevo esquema constitucional. En el sector diametralmente opuesto se halla lo que podríamos llamar "regulacionismo". Este comparte con el intergubernamentalismo el supuesto de la continuidad básica de los actores, sólo que está un poco desplazado hacia arriba por el nivel en que se produce la regulación. Sin embargo, en él los estados permanecen inmutables, e inmutables también son sus motivaciones y la influencia predominante que ejercen en el proceso. Desde el punto de vista empírico, el enfoque del regulacionismo difiere por el hecho de que, como el funcionalismo, hace hincapié casi exclusivo en los intercambios socioeconómicos y en el manejo "normal" de sus consecuencias.

En el centro de la Figura 1 encontramos un enorme espacio ocupado por algo amorfo, el "institucionalismo". La mayor parte de los aportes teóricos recientes sobre la integración europea, y regional en general, proclaman con orgullo que son institucionalistas... y de inmediato se apresuran a advertir al lector que hay muchas variantes de "eso". Según Schmitter (2004), son seis: 1) un institucionalismo "racional", que a grandes rasgos se superpone con el intergubernamentalismo liberal por su insistencia en los actores unitarios, los cálculos marginalistas y los compromisos creíbles; 2) uno "legal", que destaca la gradual injerencia federalista de las decisiones y antecedentes jurídicos; 3) uno "histórico", que pone el acento en la estabilidad de las identidades y en el hecho de que las instituciones dependen de su trayectoria previa, pero no es insensible a procesos de cambio menos invasivos; 4) uno "epistémico", centrado en torno de las comunidades normativas y profesionales que se agrupan alrededor de determinados problemas o debates e influyen en la elaboración e implementación de las regulaciones; 5) uno "político", que ubica como posible fuente de transformación la red interpersonal de los políticos más prominentes y la relativa autonomía que éstos tienen respecto de sus seguidores; y, por último, 6) uno "sociológico", que coincide en parte con el neo-neofuncionalismo por su énfasis en la formación de una clase transnacional, en las asociaciones sectoriales y profesionales, y en los cuestionamientos generados por los movimientos sociales mundiales y regionales.

Puede discutirse si cualquiera de estos enfoques o todos ellos merecen el prestigioso título de "teoría". El institucionalismo, como tal, tiene apenas un contenido

mínimo (la frase “las instituciones importan” parece resumirlo y agotarlo), pero alguno de sus subtipos tienen al menos el derecho a ser rotulados como “enfoques”.

En el centro mismo de ese espacio amorfo de la Figura 1 llamado “institucionalismo” aparece la “gobernanza multinivel” (*Multi-Level Governance, MLG*). Puede definírsela como un acuerdo tendiente a tornar vinculantes las decisiones, en el que participan una multiplicidad de actores públicos y privados políticamente independientes (aunque interdependientes en otros aspectos), en distintos niveles de jurisdicción territorial y en un proceso más o menos continuo de negociaciones, deliberaciones e implementación. Además, en este acuerdo no se le asigna a nadie una competencia exclusiva en materia de políticas públicas ni se establece entre estos distintos niveles una jerarquía estable de autoridad.

Es oportuno señalar el carácter “policéntrico” y los “múltiples niveles” de la UE a fin de incluir, junto a la dimensión territorial, la funcional. La “gobernanza policéntrica” (*Poly-Centric Governance, PCG*) puede definirse como un acuerdo para adoptar decisiones vinculantes sobre una multiplicidad de actores, que delega su autoridad respecto de las tareas funcionales en un conjunto de organismos dispersos y relativamente autónomos, no controlados (*de jure* o *de facto*) por una única institución colectiva.

La *MLG* ha pasado a ser el rótulo más aceptable y omnipresente que es dable asignar a la UE contemporánea. ¡Hasta sus propios políticos lo usan! Probablemente, la popularidad de que goza entre los teóricos pueda atribuirse a su neutralidad descriptiva y, por consiguiente, su presunta compatibilidad con virtualmente cualquiera de las teorías institucionalistas y aún con varias de sus predecesoras más extremas. Para los políticos, la frase tiene la singular ventaja de evitar el controvertido término “estado” (sobre todo en la expresión “estado supranacional”) y, en consecuencia, suena mucho menos amenazadora y ominosa. Por ejemplo, el surgimiento, en el proceso de integración europea, de la *MLG* más la *PCG* se explica en parte apelando a casi cualquiera de las teorías de la Figura 1.

## PARTE II. Enseñanzas que pueden ser –con prudencia– transferidas

Las enseñanzas esbozadas han sido extraídas, fundamental aunque no exclusivamente, de una lectura neofuncionalista del sinuoso curso seguido por la integración europea. Creemos que este enfoque brinda la mejor comprensión de sus procesos a largo plazo, con una importante advertencia: el comienzo de la integración regional exige, a todas luces, un acuerdo explícito entre los estados. Es innegable que las instituciones y la competencia que ellos confieren a dicho acuerdo inicialmente tendrán efectos permanentes en su trayectoria posterior. Además, es posible que los países signatarios de dicho tratado fundacional tengan la expectativa de que éste proteja y aún fortalezca su soberanía, sin transformarlos. Lo que pase después, una vez que el proceso de integración se ha iniciado y ha comenzado a producir consecuencias deseadas y no deseadas, es otra cuestión.

**1. La integración regional es un proceso, no un producto.** Una vez iniciada, la integración pacífica y voluntaria de naciones soberanas puede proseguir en una multitud de direcciones y generar efectos secundarios y terciarios no imaginados por

quienes la pusieron en marcha. Precisamente por tratarse de un acontecimiento poco frecuente, nadie puede predecir hasta dónde llegará ni cuáles serán sus resultados. Por otra parte, cuando los estados nacionales se han comprometido a conformar una "región", es muy probable que sobre la marcha cambien sus motivaciones para ello. Tal vez al principio los muevan razones de seguridad y geoestratégicas (es lo que sucedió con Europa occidental), pero luego encuentren otras aplicaciones a su "operación conjunta"; por ejemplo, que busquen la prosperidad económica o, más recientemente, la unidad de su accionar político –elemento éste más conflictivo–. No hay ninguna garantía de que el esfuerzo inicial tenga éxito (de hecho, la mayoría de los intentos de integración regional fracasaron). De acuerdo con las condiciones prevalecientes en los países miembros y entre ellos, puede haber tanto "efectos indirectos" (*spill-over*) como "efectos reversibles" (*spill-back*), para emplear la jerga del neofuncionalismo. No obstante, en ciertas condiciones (que Europa occidental parece haber cumplido), es más probable que los actores resuelvan los conflictos de intereses derivados del proceso de integración ampliando las funciones y aumentando las facultades de sus instituciones supranacionales comunes. Este es, en esencia, el núcleo del enfoque neofuncionalista.

**2. 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.** Luego de experimentar sin éxito con una ruta "directa" hacia la integración, por vía de las instituciones políticas y militares comunes, los europeos intentaron un segundo enfoque indirecto, y éste (bien o mal) funcionó. En la actualidad es probable que el punto de partida deba ser otro –los europeos comenzaron con el carbón y el acero, pero hoy esta combinación ni siquiera es concebible–. La estrategia a seguir ha sido bien captada en la concisa frase de Jean Monnet: "*Petits Pas, Grands Effets*", que puede traducirse como "Dar pequeños pasos que originen grandes efectos". 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. En el caso de la UE, la integración sectorial fue seguida por la liberalización del comercio y por la Política Agrícola Común (PAC), y sólo más tarde por la integración monetaria. En otros lugares del mundo la secuencia puede ser diferente, pero lo importante es partir de algo que exija cooperación a fin de resolver problemas concretos de modo positivo. Es poco probable que la liberalización del comercio produzca, por sí sola, tales "efectos indirectos"<sup>4</sup>.

**3. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad.** Las regiones internacionales son creaciones artificiales. No hay que descubrirlas, hay que producirlas. Algunos grupos de naciones con

<sup>4</sup> Schmitter (1970a, pág. 243) ha definido esta "hipótesis de los efectos indirectos" (*spill-over effects*) de la siguiente manera: "Las tensiones del entorno global y/o las contradicciones generadas por el desempeño (de la organización) dan origen a resultados imprevistos en busca de los objetivos acordados. Es probable que estas frustraciones y/o insatisfacciones promuevan la búsqueda de medios alternativos para alcanzar las mismas metas, o sea, que induzcan a revisar las respectivas estrategias ampliando la jurisdicción de los órganos regionales".

mucho en común en materia de lengua, religión, cultura y experiencia histórica han sido las menos exitosas en cuanto a la creación y desarrollo de organizaciones de integración regional; podemos citar como ejemplo el Medio Oriente y el Norte de África, los países de África occidental y de África oriental, y los de América Central y del Sur. Irónicamente, fue Europa, con su multiplicidad de lenguas, sus culturas nacionales sumamente arraigadas y su trágica experiencia de enfrentamientos armados, la que llegó más lejos –aunque debe advertirse que su proceso de integración regional se ha vuelto muy controvertido, y nadie sabe aún dónde, cuándo y con quién acabará–. Si algo demostró la UE es que puede crearse una “Europa sin europeos”. Quienes preveían que el esfuerzo concertado por resolver los problemas concretos, aumentar la interdependencia económica o facilitar la comunicación social más allá de las fronteras nacionales haría declinar las identidades nacionales y provocaría una transferencia de lealtades hacia el nivel regional han sido frustrados. Por cierto que la notoriedad de ciertas identidades nacionales ha disminuido (salvo cuando se trata de partidos de fútbol) y que los europeos parecen haberse acostumbrado a sus múltiples identidades concéntricas, que tanto descienden al nivel subnacional como ascienden al supranacional. También es cierto que los estilos de vida, las modalidades de comportamiento social y las normas que rigen la actividad política han tendido a converger dentro de Europa. Puede discutirse si esto ha sido producto del proceso de integración o de una difusión mundial mayor, que tiene como eje a Estados Unidos. Es posible que aquellos que preveían un desplazamiento de las lealtades a nivel supranacional, como Ernst Haas, se hayan decepcionado; quienes sólo preveían un desplazamiento de la atención hacia la UE estarán satisfechos, ya que la integración crea un foco de interés duradero y significativo. Nadie sabe con certeza si el regionalismo trascenderá las identidades nacionales, cuándo y cómo; entretanto, lo importante es que los europeos hoy saben, comprenden y aceptan que muchos de sus intereses sólo pueden defenderse mediante procesos que sobrepasan las fronteras nacionales.

**4. La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos.** La estrategia neofuncionalista (que en la jerga europea se conoce como “el método Monnet”) implica centrarse lo más posible en cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas, que puedan separarse de la actividad política normal, vale decir, la de los partidos. Cada vez que se plantean conflictos de intereses, se los descompone y reagrupa en “paquetes de tratativas”, los cuales prometen beneficios para todos y compensan a los potenciales perjudicados con beneficios colaterales en otros ámbitos. Independientemente de las normas formales, se pone el mayor empeño en alcanzar un consenso, incluso ahora que la votación por mayoría calificada se está aplicando a un número cada vez mayor de cuestiones. Si no es posible llegar a una solución, simplemente el aspecto decisorio del proceso de integración quedará hibernando durante un tiempo indefinido. En el ínterin, el aumento del intercambio continuará produciendo sus efectos deseados y no deseados, y a la postre los participantes volverán a la mesa de negociaciones. Lo más notorio de este proceso ha sido la negociación periódica de nuevos tratados; pero, por importante que sea, es sólo la manifestación superficial de un proceso mucho mayor, que ha promovido el intercambio entre individuos, empresas y asociaciones virtualmente en

todos los campos de la vida social, económica y política, dando como resultado la creación en Europa de un gran número de entidades públicas y privadas. Ahora bien: que esta estrategia perdure es problemático. La UE se ha quedado sin ámbitos de escasa visibilidad para la coordinación política, y los problemas que hoy enfrenta (v. gr., la armonización fiscal, los requisitos relativos al otorgamiento de visas y al derecho de asilo, la política de seguridad) pueden suscitar muchas controversias. La creciente dificultad para ratificar los tratados ya aprobados por todos los países miembros es un claro signo de "politización" y de la forma en que ésta ha penetrado en la actividad partidaria.

**5. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros, y a partir de allí anunciar que está abierta a otras adhesiones.** Por otra parte, es conveniente que el grupo inicial constituya una "zona central", para emplear el término de Karl Deutsch; o sea, que estos países sean contiguos en el espacio y tengan un alto grado de intercambios recíprocos. Si la zona funcional y los países miembros son bien elegidos, esto dará como consecuencia un mayor incremento de los intercambios entre ellos y un tratamiento discriminatorio de los que han quedado fuera. 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". El procedimiento para la incorporación de nuevos miembros impone una seria responsabilidad a las instituciones, aunque por otro lado es un símbolo manifiesto de que vale la pena unirse a la región. Particularmente decisiva es la capacidad para proteger lo ya adquirido al ampliarse, y no diluir el conjunto acumulado de obligaciones mutuas, como manera de satisfacer los intereses específicos de los nuevos miembros. Importa recordar que estas regiones no son "preexistentes" en un sentido social, cultural o económico, sino que han sido creadas políticamente a partir de una "materia prima" existente.

**6. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder.** Tratándose de un proceso voluntario, los países miembros más grandes y poderosos no pueden imponer su voluntad como lo harían si fueran un sistema imperial. Deben respetar la presencia de miembros más pequeños y débiles, y sus derechos. Como mínimo, esto implica adoptar firmes garantías para su continuidad, vale decir, que el proceso de integración no signifique que terminen "amalgamados" en entidades mayores; esto parece exigir que las unidades menores estén sistemáticamente sobrerrepresentadas en las instituciones regionales. Por otra parte, los países más pequeños tienen un papel positivo que desempeñar en el proceso de integración, en especial cuando pueden actuar como "estados tapón" entre los de más envergadura. No es casual que al ingresar a la UE países menores y menos desarrollados, sus ciudadanos se encuentren entre los más fervorosos defensores del bloque.

**7. 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.** La experiencia europea sugiere que este papel es cumplido mejor por un duopolio (Francia y Alemania) que por un poder hegemónico único (Alemania) o por

un triopolio (Francia, Alemania y Gran Bretaña). Además, pese al respeto que nos merecen el neorrealismo y el intergubernamentalismo, resulta crucial que estos 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. Por fortuna para la integración europea, la potencia hegemónica (Alemania) acababa de sufrir una catastrófica derrota en la guerra y de entrada se mostró inclinada a aceptar un papel menor. Francia, que en el pasado también fue una gran potencia, ha tenido más dificultades para ello, y su tendencia a priorizar sus intereses nacionales ha puesto reiteradamente en peligro el logro de consenso.

**8. *La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados pero que puedan llegar a ser supranacionales.*** Esta entidad no debe ser percibida como un instrumento de uno de los miembros (hegemónicos), pero debe poseer cierto grado de control sobre la agenda del proceso en su conjunto. La Comisión de la UE se compone de miembros seleccionados mediante un procedimiento poco claro, que deriva de la designación por parte de los estados miembros, pero se presume que, una vez aprobados, deben fidelidad al proceso de integración supranacional y, por ende, no deben seguir instrucciones del organismo que los ha elegido. Los datos existentes sugieren que, por deficiente que haya sido el procedimiento de designación, los integrantes de la Comisión tienden a adoptar una perspectiva "colegiada" y a actuar como agentes supranacionales. Además, en circunstancias notoriamente inusuales, el presidente de la Comisión no sólo puede hacer valer sus facultades respecto de la sanción de nuevas medidas, sino también ejercer un papel proactivo en cuanto a la determinación de tales medidas.

**9. *El proceso de integración exige que los países miembros sean democráticos.*** Prácticamente todas las teorías sobre la integración europea han dado por sentado esto, como lo hicieron también los precursores de dicha integración en la práctica hasta comienzos de la década de 1960. En ese momento, la solicitud de ingreso a la CEE de la España de Franco los llevó a estipular expresamente que un requisito para ello era que en el país existiera "democracia interna". En el Tratado de Amsterdam (1998) este requisito se amplió hasta abarcar la vigencia de los derechos humanos y del estado de derecho. Obviamente, al transferir a otras regiones las enseñanzas europeas, ya no se puede darlo por sentado. Casi todas las demás regiones del mundo incluyen países no democráticos. La necesidad de que los países miembros sean democráticos proviene de al menos tres razones: 1) Sólo los gobiernos que cuentan con una fuerte legitimidad dentro de sus respectivas sociedades están en condiciones de realizar los "compromisos creíbles" indispensables para concertar acuerdos, ratificarlos de manera rotunda y supervisar su eventual implementación. 2) La presencia de gobiernos democráticamente responsables es una seguridad más de que ninguno de ellos recurrirá a la fuerza para resolver sus disputas. Por más que los países poderosos se sientan tentados a obtener concesiones amenazando a los miembros recalcitrantes más débiles, es poco probable que sean apoyados por su ciudadanía. 3) Si los neofuncionalistas están en lo cierto, un elemento clave para que avance el proceso de integración es la creación de asociaciones de intereses y movimientos sociales transnacionales, así como su participación en la elaboración de las políticas transnacionales. Sólo en las democracias los ciudadanos cuentan con

las libertades necesarias para organizar estas formas de acción colectiva y establecer vínculos con otras a través de las fronteras nacionales.

**10. *La integración regional es posible aún cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita.*** En los comienzos de la CEE, sólo Italia era un país marcadamente más pobre y menos desarrollado que el resto. La posterior incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España ratificó la capacidad de la UE para adaptarse a esta fuente evidente de tensiones y reaccionar al respecto. Mediante 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”. Los países miembros (e incluso sus regiones subnacionales más pobres y menos desarrolladas) que ingresaron a la UE en condiciones menos favorables tendieron luego a tener un mejor desempeño, y su nivel de vida convergió hacia arriba hasta alcanzar la norma de la UE –en un caso, el de Irlanda, incluso la superó–, sin que por ello menguara notablemente el desempeño de los países más favorecidos. El reciente agregado de otros diez países miembros va a constituir una severa prueba para este patrón. Las diferencias iniciales de pobreza y subdesarrollo de estos países son mayores que las de aquellos que se sumaron en el pasado, y en ciertos casos esto se complica debido a las diferencias estructurales en sus relaciones administrativas y de propiedad, derivadas del pasaje del socialismo “realmente existente” al capitalismo “realmente existente”. Pero a pesar de las premisas doctrinarias según las cuales la integración en un mercado ampliado tendría que ahondar, inevitablemente, la brecha entre los países ricos y los pobres –ver al respecto la historia nacional de Italia y de España–, hasta ahora la UE ha probado lo contrario. La integración regional no sólo es capaz de afrontar las diferencias económicas entre los países en el punto de partida, sino de reducirlas con el correr del tiempo.

**11. *La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede volverse vulnerable a fuerzas exógenas, en especial en sus primeras etapas.*** Una vez que un subconjunto de estados nacionales concuerdan en crear una “región” aceptando ciertas obligaciones mutuas y dotando de facultades específicas a una entidad común, su posterior éxito o fracaso dependerá fundamentalmente de los intercambios entre los países miembros, amén de la influencia de otros actores no nacionales dentro de sus fronteras y, cada vez más, fuera de ellas. Evidentemente, cuantos más poderes se otorguen desde el principio a la organización regional, más importante será el papel del liderazgo interno. No obstante, la experiencia europea sugiere que en sus primeras etapas la integración regional puede depender mucho de poderes externos. Más concretamente, es dudoso que el proceso de integración pudiera iniciarse en 1952 con la Comunidad del Carbón y el Acero, o en 1958 con la Comunidad Económica Europea, sin la intervención benigna de Estados Unidos. Aquí resultan particularmente pertinentes la perspectiva “realista” y su pariente, el “intergubernamentalismo”. Parecería ser que en el sistema mundial existe una configuración de poder e intereses que determina si, y cuándo, un actor hegemónico exógeno preferirá que sus rivales estén integrados y no dispersos. A primera vista, esto parece contradecir la clásica doctrina de “Divide y reinarás”; o sea, cuanto más

fuerte sea una entidad política, más deseará que sus contrincantes estén divididos, no que se junten para contraponerse a su dominio. Es obvio que en la década de 1950 el temor a la Unión Soviética era la principal motivación de Europa occidental; pero ahora esta motivación ya no existe (ni ha sido reemplazada aún por el temor a China), con lo cual el corolario parece claro: hoy es mucho menos probable que Estados Unidos vea con simpatía los movimientos en pro de la integración regional –al menos, aquellos que no puede controlar o en los que no puede participar.

**12. Hasta consolidarse, la integración regional es un consumidor de seguridad internacional, no un productor.** Con el objeto de dar sentido a esta afirmación, es preciso trazar un distingo entre los pactos de defensa regional y las organizaciones de integración regional. Los primeros son normalmente el producto de una potencia hegemónica que difunde su capacidad de defensa hasta abarcar la de sus subordinados (v. gr., Estados Unidos y la OTAN, la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia) y se destinan a proteger la soberanía externa de sus países miembros por medios militares; el propósito de las segundas, en cambio, es suplantar o, al menos, hacer confluir la soberanía interna de los participantes eliminando las barreras que se oponen a sus intercambios económicos, sociales y políticos. En Europa occidental, la pertenencia a una u otra de estas entidades no fue coincidente, y decididamente tampoco fue obligatoria. En sus primeras décadas de vida, la CEE/CE/UE tuvo la fortuna de prosperar “a la sombra de la OTAN”, y por consiguiente no necesitó agregar el problema de la seguridad externa a su agenda, de por sí problemática. Al caer el muro que separaba Europa oriental de Europa occidental y terminar la Guerra Fría, el papel de la OTAN se ha vuelto cada vez más ambiguo y los miembros de la UE han empezado a tomar sus propias medidas de seguridad colectiva. Dada la enorme dificultad de esa tarea, ha sido oportuno que sus instituciones regionales “civiles” ya estuvieran bien establecidas y contaran con el reconocimiento –aunque no siempre con la simpatía– de todos. Mucho más decisiva aún para el éxito de la integración regional es la existencia entre los países miembros de lo que Karl Deutsch (Deutsch et al., 1957) llamó una “comunidad pluralista de seguridad”. Esta no requiere que haya instituciones formales comunes, como sería una alianza militar (de hecho, puede existir con miembros aliados y otros neutrales), pero sí implica el firme y confiable, aunque informal, entendimiento mutuo de que en ninguna circunstancia los miembros recurrirán a la fuerza militar para resolver sus disputas, ni amenazarán con hacerlo. Una parte de esta garantía mutua es que haya “democracia interna” en todos los países miembros (además del respeto por el estado de derecho), pero dicho entendimiento mutuo sólo se torna creíble en la práctica diaria de las tratativas y la búsqueda de consenso dentro de las organizaciones regionales.

### PARTE III. Pasado y presente del Mercosur

La integración de América Latina tiene una larga historia si nos atenemos a la retórica política convencional, pero pocas realizaciones concretas. La primera tentativa importante para promoverla tuvo lugar en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Debido a su deficiente actuación, dos décadas más tarde fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración

(ALADI)<sup>5</sup>, con resultados algo mejores pero, de todos modos, no muy notables. También hubo varios intentos de integración subregionales, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960; el Pacto Andino y la Comunidad del Caribe, en 1969; y el Mercosur en 1991. Los tres primeros tuvieron algunos logros iniciales, pero luego se estancaron o decayeron; por el contrario, el Mercosur ha sido considerado el caso más exitoso de integración en la región (Campbell, 1999; Roett, 1999).

El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creó formalmente el Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto, acordado el 17 de diciembre de 1994, puso fin al periodo de transición y dio al Mercosur una estructura institucional, que habría de permanecer virtualmente intacta en la década siguiente. Además, el Protocolo confirió al Mercosur personería jurídica internacional y definió sus fundamentos legales. Sin embargo, y pese a su nombre, el Mercosur no llegó a ser un mercado común. En el mejor de los casos, estableció un esquema para una unión aduanera que debería entrar en funcionamiento a principios del nuevo siglo.

El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, junto con otros tres protocolos<sup>6</sup>, constituyen el esqueleto institucional y la espina dorsal jurídica del Mercosur. Tratan tanto de la integración económica (contenido) como de la estructura organizativa (forma), pero no de otros aspectos que cobraron gran relevancia en la UE, como la ciudadanía regional, la cohesión social y la toma democrática de decisiones. Curiosamente, empero, estas cuestiones estuvieron y siguen estando presentes en casi todos los debates acerca del Mercosur.

Los presidentes y ministros de relaciones exteriores de los países del Mercosur suelen referirse a él como una "alianza estratégica", "un destino más que una elección", "el eje dinámico de la integración sudamericana" y aún "la más trascendental decisión política de nuestra historia" (ver Malamud, 2005b). Los funcionarios de menor rango tienden a usar al respecto un lenguaje menos pomposo, pero son las principales autoridades de estos países, y en particular los presidentes de los dos principales, quienes han definido la imagen pública del Mercosur. Paradójicamente, los dos padres fundadores de este bloque (los ex presidentes Alfonsín y Sarney) siguen defendiendo vigorosamente la idea de su creación, al par que se han vuelto críticos severos de su evolución. Alfonsín (2001, pág. 7) lamenta que "otros actores, con otras ideas, relanzaran el proceso de integración en la década de 1990". Según él, el propósito del esquema de integración que él y Sarney trazaron en la década de 1980 era "crear una verdadera comunidad, y no una mera asociación [económica]" (Alfonsín, 2001, pág. 6).

En los últimos tiempos, y en particular después de las crisis financieras globales de 1995-1999, el Mercosur llegó a ser considerado como una asociación de países en vías de desarrollo incompatible con el área de libre comercio hemisférica promovida por Estados Unidos (cf. Alberti, Llenderozas y Pinto, 2006; Malamud, 2005b). Para la izquierda, cobró un carácter "épico" como instrumento para promover objetivos sociales, y no meramente económicos. Su batalla ha sido por la creación de un

<sup>5</sup> La ALALC y la ALADI incluyeron a los diez países de América del Sur, más México y Cuba.

<sup>6</sup> Ellos son el Protocolo de Brasilia (firmado en 1991, que establece un sistema de resolución de controversias), el Protocolo de Ushuaia (1998, que incorporó la cláusula democrática) y el Protocolo de Olivos (2002, que creó un tribunal de apelaciones permanente).

“Mercosur político” capaz de combatir el enfoque neoliberal de la integración regional. El argumento es que los acuerdos originales firmados por la Argentina y Brasil en 1985-88 fueron pervertidos en la década de 1990, transformando lo que fuera una iniciativa progresista de los respectivos estados en un proyecto conservador orientado por el mercado. El retorno a sus propósitos originales implicaría poner en primer plano los objetivos políticos, o sea, priorizar las dimensiones sociales y representativas de la integración regional, en oposición a sus finalidades comerciales y de inversión. En este marco, se han hecho frecuentes referencias a la participación de la sociedad civil y a la creación de un parlamento regional. Afirmamos que estas posturas, por bien intencionadas que sean, desatienden las enseñanzas derivadas de la experiencia europea que a la izquierda le gusta tanto invocar.

El Mercosur fue deliberadamente creado y mantenido como una organización intergubernamental. Sus fundadores no querían repetir los fracasos de otros intentos de integración latinoamericana, en especial la experiencia del Pacto Andino. De ahí que insistieran en que todas las decisiones debían tomarlas los funcionarios de los países, siendo la única regla el consentimiento unánime. Como en el Mercosur no existe derecho comunitario y las decisiones regionales carecen de efectos directos, para tener validez deben internalizarse en la legislación de cada país miembro. Tampoco existe una burocracia regional, motivo por el cual las políticas sólo pueden ser implementadas por las autoridades nacionales. La única área que quedó formalmente excluida de la exigencia de consenso intergubernamental fue la relativa a la resolución de controversias, aunque en quince años sólo se recurrió nueve veces a los mecanismos establecidos por el Protocolo de Brasilia –compárese con lo que sucede en el Tribunal de Justicia de la UE, que emite centenares de sentencias por año-. Como se ha señalado en otro lugar, la integración en el Mercosur resulta un tipo extremo de intergubernamentalismo: el “interpresidencialismo” (Malamud, 2003, 2005a). Este último es el resultado de aplicar una estrategia de política externa, la diplomacia presidencial, a partir de una estructura institucional doméstica, la democracia presidencialista. Su mecánica consiste en recurrir a negociaciones directas entre los presidentes cada vez que es preciso tomar una decisión importante o resolver un conflicto crítico. Hasta ahora, el escaso grado de interdependencia previa asociado con la dinámica interpresidencial ha impedido que el Mercosur produzca efectos indirectos significativos (Malamud, 2005c).

En los últimos tiempos se han propuesto algunos proyectos destinados a reencauzar al Mercosur en la senda de una integración más profunda. La creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el año 2000 y del Comité de Representantes Permanentes en 2003, el establecimiento de un Tribunal de Apelaciones en Asunción del Paraguay, en 2004, y del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), en 2005, son pasos que apuntan en esa dirección. Más adelante volveremos a ocuparnos de ellos.

#### **PARTE IV. La UE y el Mercosur: reflexiones sobre las teorías y las enseñanzas**

En las Partes I y II, nuestro análisis fue decididamente eurocéntrico. Nuestra (discutible) premisa fue que, si el Mercosur desea avanzar hacia una mayor integración, podría aprender del patrón establecido por Europa, e incluso imitarlo. Además,

hemos definido (subrepticamente) la integración en términos europeos, al decir que es el proceso por el cual los estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971, pág. 6). A esta definición clásica de Ernst Haas sólo nos resta añadir que lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan.

Si partimos de estas premisas, el Mercosur, como hemos mostrado en la Parte III, no ha hecho grandes progresos hacia la integración. Ha habido instancias de cooperación regional, de solidaridad y de identificación, pero no se ha gestado un legado institucional significativo ni se ha logrado reducir los “atributos fácticos de la soberanía” a que alude Haas. Sólo distorsionando o modificando la definición de la integración regional podría decirse que hubo un avance importante en tal sentido.

A veces se afirma que existe un patrón de integración “latinoamericano” (o “asiático”, o “africano”, para el caso es lo mismo) que, aunque no se asemeje al patrón “institucional” europeo, permite resolver los problemas, consolidar la cohesión y construir una identidad regional. No estamos de acuerdo. Creemos que es una extensión excesiva y equívoca de la definición de “integración regional”. A ésta debe diferenciársela conceptualmente de una simple colaboración o cooperación regional, no institucionalizada y, por lo común, incierta.

Suponiendo que sea conveniente para los países del Cono Sur profundizar la integración regional, aunque hasta ahora se hayan hecho mínimos progresos en esa dirección, haremos aquí una serie de reflexiones sobre las teorías actuales de la integración (Parte I) y sobre las “enseñanzas” europeas (Parte II), con vistas a formular propuestas concretas que podrían favorecer, en el futuro inmediato, la integración regional del Mercosur.

### ***Reflexiones sobre las teorías***

Es poco probable que el *federalismo* sea aplicable al Mercosur, por varios motivos:

1. Algunos países miembros (Brasil y Paraguay) prohíben expresamente en su Constitución cualquier delegación de soberanía en instituciones supranacionales. Si bien éste no es un obstáculo insuperable, porque las constituciones pueden reformarse, tampoco es desdeñable.
2. Las asimetrías existentes en cuanto a la magnitud de los países miembros (sobre todo en su población) convertirían cualquier posible “federación” en la entidad más hipertrófica que se pueda imaginar. Esto es así porque uno de los principios básicos del federalismo, la igualdad de las unidades federadas, se vuelve irreal cuando se tiene en cuenta que uno de los países miembros cuenta con más de la mitad de la población total del Mercosur. En efecto, la de Brasil es

de alrededor del 80 % del total, y aunque todos los países restantes de Sudamérica se sumaran al bloque, seguiría siendo superior al 50 %<sup>7</sup>.

3. Todas las federaciones necesitan poseer un "núcleo" de atributos propios de un estado, y ninguno de los miembros actuales está preparado (todavía) para conceder tales facultades a un posible gobierno regional.
4. Así pues, el umbral es demasiado alto. Los países miembros de la UE sólo lograron comenzar a discutir el federalismo después de cincuenta años de intensa cooperación y muy amplia interdependencia; y en el último y modesto intento de plasmar este asunto en una Constitución, fracasaron.

Tampoco el *regulacionismo* es una opción para el Mercosur, por estos motivos:

1. El regulacionismo sólo se vuelve aplicable una vez que el nivel y grado de interdependencia económica y social es muy alto, y el Mercosur está lejos de haber llegado a ese punto.
2. Dada la mayor dependencia de los países del Mercosur respecto de potencias "extrarregionales", es probable que se vean obligados a ajustarse a las normas y estándares elaboradas e impuestas por dichas potencias "hegemónicas", o sea, por Estados Unidos y la UE, o bien por instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional.
3. La política reguladora depende mucho de tres factores, ninguno de los cuales está presente en el Mercosur: a) acatamiento confiable al estado de derecho; b) relativa autonomía y profesionalismo de la burocracia oficial; y c) "comunidades epistémicas" de especialistas que comparten premisas básicas y procedimientos operativos.
4. En los países democráticos, la eficacia de los organismos reguladores depende decisivamente de que estén insertos en un contexto más amplio de legitimidad política. Esto permite que grupos de expertos no electivos por las reglas democráticas tomen decisiones vinculantes para todos, ya que en última instancia deben rendir cuentas ante parlamentos independientes, comisiones investigadoras, la prensa libre y los partidos políticos rivales. Al mismo tiempo, estos grupos deberían estar exentos de sufrir la discrecionalidad del poder ejecutivo, restricciones financieras arbitrarias y patronazgo. En la mayoría de los países del Mercosur es imposible garantizar que se cumplan estas condiciones. Además, la retórica política dominante no gira en torno del déficit regulatorio a nivel regional, sino de un supuesto déficit democrático.

Esto deja sólo dos opciones viables para la integración regional: el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo. Ambos enfoques/ estrategias tienen sus fallas, y la aplicación de cualquiera de ellas sería sin duda problemática; pero en una evaluación provisional, la primera parece aún menos promisoría, por las siguientes razones:

1. Para el *intergubernamentalismo*, el punto de partida clásico (y aparentemente el más sencillo) es la creación de un "área de libre comercio" (abreviémoslo ALC), o, con más ambiciones, una "unión aduanera" (UA).

<sup>7</sup> A modo de comparación, digamos que en la actualidad la federación más hipertrófica es la de la Argentina, donde una sola de las provincias (Buenos Aires) alberga *apenas* el 38 % de la población del país. Sus

- a. Tanto las ALC como las UA son difíciles de negociar sector por sector. Suelen incluir gran cantidad de prohibiciones y exenciones, y las disputas a que dan origen barren con el entusiasmo y el impulso integrador que pudo haber inicialmente (como atestiguan los últimos años del Mercosur).
  - b. Además, en el presente contexto mundial, donde la liberalización del comercio forma parte de agendas más amplias como la de la OMC, los posibles beneficios son limitados (también debido a la proliferación, en muchos tratados comerciales bilaterales, de cláusulas relativas a la "nación más favorecida").
  - c. Las "víctimas" del desplazamiento producido por el comercio regional están concentradas, y a menudo hay entre ellas buenas conexiones políticas, mientras que los "beneficiarios" están dispersos y peor organizados.
  - d. La "lógica" de las ALC (no tanto de las UA) consiste en incluir la mayor cantidad de socios regionales posible, mientras que la lógica de una integración regional o internacional eficaz requiere concentrarse en un pequeño número de participantes iniciales y compartir primero los beneficios obtenidos entre ellos, antes de expandirse.
  - e. No existen datos históricos concluyentes acerca de que las ALC tiendan a convertirse en UA, y luego en uniones monetarias o mercados comunes. Experimentos realizados con las ALC en América Latina (Schmitter, 1970b) sugieren que, si es que sobreviven, lo hacen encerrándose en sí mismas en vez de extenderse hacia ámbitos de elaboración de políticas más amplios. Tal vez sea fácil ponerlas en marcha, pero es poco probable que se expandan hasta abarcar asuntos monetarios o una mayor movilidad de los trabajadores.
  - f. Las ALC parecen particularmente susceptibles a la cuestión del tamaño relativo de los países miembros. Los países más grandes y con mayores mercados internos son casi siempre acusados de explotar a los menores –sobre todo por el intercambio "desigual" entre bienes manufacturados y materias primas–. Si al tamaño se le agrega el nivel de desarrollo (o sea, si los países más grandes son también los más ricos), los conflictos se vuelven aún más difíciles de manejar.
2. El *intergubernamentalismo* es muy sensible al papel contradictorio de la potencia hegemónica. Por un lado, la potencia hegemónica (o las potencias hegemónicas, si hay una suerte de cohegemonía, como la que existió entre Francia y Alemania en el seno de la UE) tiene que estar interesada en tomar la delantera y pagar una cuota desproporcionada de los costos; por otro lado, debe tener mucho cuidado para que, una vez establecido el acuerdo y cuando éste empieza a generar beneficios inevitablemente desiguales, no se piense que explota a los demás países. ¿Por qué razón, entonces, una potencia hegemónica que podría dominar una región e imponerle sus propias reglas va a preferir deliberadamente subutilizar su poder y cederles tanto a sus socios minoritarios?
  3. Basado en acuerdos entre estados, no es probable que el intergubernamentalismo origine efectos indirectos y, por lo tanto, una mayor integración –a me-

---

contrapartes brasileña (San Pablo) y alemana (Rin Septentrional-Westfalia) le van muy en zaga, con el 22 %, mientras que en Estados Unidos, California apenas alcanza el 12 %. Ni siquiera la gigantesca Rusia tenía más del 60 % de la población de la federación soviética.

nos que exista alguna condición exógena o conmoción externa-. Si los gobiernos participan de estos acuerdos en forma racional y voluntaria, una vez que tienen plena conciencia de sus costos y beneficios y han excluido toda posible consecuencia indeseada, es poco probable que, ante un desempeño insatisfactorio o una distribución desigual de los beneficios, acepten aumentar su grado de compromiso y elaborar un nuevo tratado, más incluyente. Su reacción probablemente será congelar su nivel de compromiso, o bien retirarse del acuerdo, como hizo Chile en 1976 cuando abandonó el Pacto Andino.

Así pues, nuestra evaluación provisional del intergubernamentalismo, sobre todo en su forma extrema de interpresidencialismo, es que no resulta descartable, pero sí dudoso respecto de su eficacia para profundizar la integración regional. Implantarlo formalmente es sencillo –tratados que presuntamente establecen ALC han sido firmados con frecuencia, tanto dentro de ciertas regiones como entre ellas–, pero no genera resultados efectivos. Muchos de estos tratados de libre comercio nunca se pusieron verdaderamente en práctica, o bien, si esto sucedió, rara vez (o nunca) originaron mayores niveles de integración regional.

Por lo dicho, el neofuncionalismo es la estrategia más promisoría, aunque no necesariamente la más sencilla, para avanzar en la integración del Mercosur.

### ***Reflexiones sudamericanas sobre las enseñanzas europeas***

**1. La integración regional es un proceso, no un producto.** Al analizar la integración regional en el Mercosur, nunca debemos pensar que sabemos exactamente hacia dónde estamos yendo. No sólo es desconocida *la finalidad política* sino que también lo son *las finalidades económicas o sociales*. El proceso de integración regional es incierto e impredecible; sin embargo, debe ser pacífico, voluntario y, sobre todo, transformador. El proceso debe modificar las motivaciones y cálculos de las naciones, ampliar las tareas funcionales que son capaces de cumplir en forma colectiva, expandir las facultades y la capacidad de las instituciones regionales, y estimular asociaciones de intereses y movimientos sociales entre los distintos países. En este sentido, uno de los principales problemas de las ALC y las UA es que “parecen” autosuficientes... y tal vez lo sean. El denominado “regionalismo abierto”, que se basa en la creación de una serie de ALC, hace poco o nada por promover la integración. Como se ha señalado en reiteradas oportunidades, en el Mercosur todavía es indispensable encontrar, más que una *finalidad*, un foco (Bouzas, 2002; Mercosur, 2004), vale decir, una clara agenda de prioridades, metodologías y programas de acción.

**2. 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.** Para avanzar en la integración es imprescindible promover la resolución colectiva de los problemas concretos de modo positivo. Esa es la principal lección enunciada por David Mitrany (1946), el teórico original del enfoque funcionalista. La tarea no consiste únicamente en eliminar obstáculos (integración negativa) sino en crear políticas comunes para regular y distri-

buir los beneficios (integración positiva) (Scharpf, 1996). En lo que atañe a la distribución de los beneficios, el mejor procedimiento, desde luego, es el óptimo de Pareto, donde todos ganan y nadie pierde; pero carece de realismo. La distribución de beneficios puede ser (y casi siempre es) desproporcionada, pero es fundamental asegurar que, a largo plazo, sea ecuánime. Debe alentarse a los participantes para que piensen en términos de beneficios absolutos, más que relativos. Es esencial elegir un área funcional que sea en principio incontrovertida, "separable" e "interconectada". Por "separable" entendemos que pueda tratársela por separado y generar suficientes beneficios por sí misma; por "interconectada", que genere efectos secundarios atendibles y sea capaz de promover coaliciones positivas más allá de las fronteras. La liberalización del comercio es una forma de integración negativa, y es poco probable que tenga efectos indirectos y promueva una mayor integración regional.

En el Mercosur hubo al principio un caso de integración exitosa en el área de la energía nuclear (Hirst y Bocco, 1989; Milanese, 2004). Sin embargo, como antes había sucedido con Euratom, no tuvo efectos indirectos. Por tal razón, será decisivo encontrar el equivalente del "carbón y acero", las áreas por las que empezó la UE a comienzos de la década de 1950. Un área funcional podría ser el transporte, o, mejor, el transporte y la energía (dos áreas funcionales muy interrelacionadas). En abstracto, estas dos áreas parecen satisfacer todas las condiciones antes mencionadas: dan lugar a comparativamente pocas polémicas, son separables y están interconectadas. Es alentador, entonces, que uno de los proyectos más sustanciales lanzados en los últimos tiempos (el IIRSA, ya mencionado) se centre específicamente en estas dos áreas.

**3. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad.** No existen "regiones internacionales", aún cuando una potencia colonial pueda crearlas y administrarlas. El hecho de que un conjunto de países tengan una lengua y religión comunes no parece servir de mucho; por el contrario, como muestra Hispanoamérica, esos denominadores comunes no han impedido la fragmentación y el conflicto. También debemos tener mucho cuidado con la idea de "complementariedad" de los economistas. La integración regional es un proceso intrínsecamente dinámico, que genera nuevas especializaciones imprevistas y nuevas divisiones del trabajo. De ahí que los esquemas comerciales preexistentes tal vez no sean un buen indicador de las posibilidades de generar nuevas formas y niveles de interdependencia.

Es importante, asimismo, 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. Esto permitirá conformar en el futuro "paquetes de tratativas" que incluirán una variedad de concesiones recíprocas entre los participantes. Por otra parte, no parece que un aumento sustancial de la comunicación social entre los países tenga un efecto automático sobre la integración, como supone Karl Deutsch. Cierto es que la menor comunicación puede originar identidades separadas, pero eso no significa que la mayor comunicación genere integración. Contrariamente a lo que podría suponerse, la existencia de intensos antagonismos entre las naciones, siempre y cuando haya buenos motivos para superarlos, puede ser útil. Después de décadas de rivalidades y negligencia mutua, en el Mercosur ha comenzado a emerger algo parecido a una conciencia regional.

No obstante, hay pocas pruebas de que esta conciencia impulse por sí sola la integración –pese a las declaraciones de algunos altos funcionarios, según los cuales lo único que separa a los argentinos de los brasileños es el fútbol–. La identificación o lealtad con la región en su conjunto no es un requisito de la integración, sino un producto eventual de ésta. Dicho en otras palabras, puede lograrse mucho aún antes de que surja una identidad o lealtad común. Cardoso (1997) reconoció esto al afirmar que la integración sudamericana se apoyaba en tres pilares: el comercial y económico, el de la infraestructura física y el de la energía. Aunque también mencionó la identidad regional y una dimensión política, no lo hizo en cuanto pilares sino como elementos complementarios. Esta concepción ha sido posteriormente cuestionada por el gobierno de Lula.

**4. La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos.** Desde el principio, todos los participantes deben admitir la existencia de conflictos. Pero esto no basta: tienen que suponer que tales conflictos van a ser resueltos pacíficamente. En verdad, la existencia de conflictos es inevitable, y, a la vez, aprovechable, ya que sin ellos la integración regional no avanzaría. Mucho más importante es responder a la siguiente pregunta: ¿Qué método se empleará para resolver esos conflictos? ¿Quién “cocinará” la fórmula triunfante? 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. Muchos conflictos –aunque no todos– pueden resolverse aumentando las facultades de la Secretaría regional, expandiendo los alcances de las actividades comunes, o ambas cosas, al par que se compensa en forma colateral a los perjudicados. La regla de unanimidad es decisiva en las primeras etapas de la integración para tranquilizar a los posibles perjudicados (sobre todo si son partícipes muy desiguales), pero a medida que el proceso avanza tiende a transformarse.

Hay dos maneras típicas de resolver pacíficamente los conflictos cuando se producen: mediante procedimientos formales o informales. Los primeros requieren algún tipo de institucionalización, en especial que el estado de derecho se mantenga gracias al accionar de una justicia autónoma; los segundos pueden prescindir de esto. En la UE prevalecen los procedimientos formales; en el Mercosur es al revés.

**5. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros, y a partir de allí anunciar que está abierta a otras adhesiones.** La CEE comenzó originalmente con seis miembros, pero siempre estuvo abierta a nuevas incorporaciones. No debe pensarse que una exclusión inicial es definitiva, pero en el comienzo es conveniente que el número de miembros sea pequeño para la toma de decisiones y los fines distributivos. Es crucial que el “éxito” se traduzca en ampliaciones posteriores. Al elegir nuevos países miembros, hay que tener en cuenta dos elementos: contigüidad espacial (“zona central”) e intercambios iniciales relativamente importantes. Esto último importa porque incrementa la “envidia” de los de afuera. Al admitir nuevos países, debe imperar la regla de la unanimidad junto con la de la tolerancia. También es útil a veces mantener una ambigüedad deliberada respecto de los límites de la “región”. El Mercosur dejó desde el vamos la puerta abierta

para los restantes miembros de la ALADI y promovió el ingreso de Chile en el menor lapso posible. El propio nombre del bloque (Mercado Común del Sur, que no lo restringía ni a Sudamérica ni al Cono Sur) fue elegido con vistas a abrirse a nuevas incorporaciones. En sus primeros años, el Mercosur aceptó a Bolivia y Chile como miembros asociados, y más tarde a Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador en igual carácter. En diciembre de 2004 se fundó en Cuzco la Comunidad Sudamericana, que reunió a los doce países de América del Sur –los diez “latinos” más Guyana y Surinam–. Aunque es formalmente independiente del Mercosur, todo el mundo sabe que éste le ha servido de núcleo.

**6. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder.** Los conflictos de intereses que resultan claves en el proceso de integración tienden a basarse en el tamaño relativo y el nivel de desarrollo de los países. Esto debe establecerse mediante normas institucionales, con una sobrerrepresentación de los países pequeños y programas especiales para los menos desarrollados. El mejor resultado posible es la “convergencia”, por la cual los miembros económica y políticamente más débiles crecen más rápido y se sienten más seguros con respecto a los más fuertes. La cuestión espinosa es cómo se hará para asegurar que estos últimos acepten esa redistribución del ingreso y el poder. Resulta crucial que las sentencias o laudos judiciales sean válidos a nivel regional (v. gr., el Tribunal de Justicia Europeo). Ello contribuye a asegurar que los grandes actores no dominen a los pequeños. Además, la Secretaría de la entidad regional debe desempeñar un rol proactivo controlando las iniciativas y creando coaliciones donde estén tanto los fuertes como los débiles. Mediante procedimientos como un número igual de representantes, la presidencia rotativa y el lugar donde se instalan las oficinas regionales, se compensará simbólicamente a los países pequeños con situaciones que los favorezcan.

En el Mercosur, los dos países más pequeños (Paraguay y Uruguay) son sumamente vulnerables a la volatilidad económica y los cambios políticos en sus vecinos mayores. Aparte de estabilizarse a sí mismos, la Argentina y Brasil necesitarán crear mecanismos que redistribuyan los beneficios de la integración con vistas a favorecer a sus socios más débiles. Se ha dado un primer paso en este sentido con la creación del FOCEM, un conjunto de fondos estructurales que será financiado principalmente por los países más grandes a fin de beneficiar a los más pequeños.

**7. 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.** Obviamente, esto se relaciona con el tema ya mencionado del tamaño y nivel de desarrollo de los países. Según el patrón europeo, que en este aspecto ha sido afortunado, las dos líneas divisorias (la del tamaño y la del desarrollo) no coinciden sino que se entrecruzan. Algunos países pequeños son ricos y algunos grandes son (relativamente) pobres. En el Mercosur la situación es más complicada. Las preguntas que exigen respuesta son: 1) ¿Por qué un país hegemónico o par de países hegemónicos aceptarían pagar un precio más alto que los demás para pertenecer al bloque? 2) ¿De qué manera se puede lograr que no aprovechen las ventajas de que gozan en materia de poder? En el caso de un dúo hegemónico, la estabilidad es

importante, pero a veces trae consigo molestias a los recién llegados. Por otro lado, la existencia de un único país hegemónico "imperial", por "generoso" que sea, puede tener efectos inhibitorios (como sucedió con Estados Unidos en el NAFTA). Dicho esto, convengamos en que Brasil, por el porcentaje desproporcionado de la población que tiene y por su PBI, es el candidato natural a ejercer el liderazgo.

El debate sobre el liderazgo del Mercosur se ha venido desarrollando en Brasil en las dos últimas presidencias. Cardoso y su ministro de Relaciones Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, consideraban que su país no estaba en condiciones de pagar ese precio, en tanto que Lula y Celso Amorim pensaban de otro modo: se inclinaron por que Brasil tuviera un papel más decisivo, tanto en la región como en el mundo, e impulsaron la agenda de la integración con mayor intensidad. Tal vez este curso de acción fue, en definitiva, contraproducente: en los tres últimos años, Brasil no pudo lograr el apoyo unificado de sus socios del Mercosur para ninguna de sus apuestas internacionales: designación del secretario general de la OMC, nombramiento del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y reforma de la carta orgánica de la ONU para obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad. Aún no se ha encontrado el justo equilibrio entre ambiciones y capacidades.

**8. La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados pero que puedan llegar a ser supranacionales.** En el caso de la UE, sus facultades fundamentales son: 1) control de la presentación de nuevas propuestas; 2) control de la distribución de los cargos en su cuasi-gabinete (la Comisión Europea); 3) discrecionalidad presupuestaria; 4) capacidad para llevar a los países miembros ante el Tribunal de Justicia Europeo; 5) centralidad negociadora y de comunicación, en especial con referencia a los actores subnacionales (funcionales y territoriales); 6) establecimiento de alianzas con el Parlamento Europeo; 7) posibilidad de encargarse de los "paquetes de tratativas" y del camarillismo o intercambios de favores entre los miembros del bloque. El proyecto de fortalecer la Secretaría del Mercosur otorgándole facultades técnicas además de las administrativas tuvo un buen comienzo, pero luego no se situó a la altura de las expectativas, y hoy no existe una institución regional que posea ninguna de las facultades que acaban de enumerarse. La mayor prioridad en el corto plazo sería, pues, establecer y financiar una Secretaría regional con poder efectivo y procedimientos transparentes, como lo han sugerido algunos especialistas (ver Peña, 2005).

**9. El proceso de integración exige que los países miembros sean democráticos.** Ello asegura que no utilizarán la fuerza uno contra el otro, sobre todo cuando la integración ya ha avanzado y las respectivas sociedades civiles se han entremezclado. También es esencial que existan ciertas garantías sobre la legitimidad del gobierno y de una tendencia "centrípeta/centrista" en la competencia partidaria, de modo que los compromisos entre los partidos no sólo se mantengan sino que arraiguen en las expectativas de los ciudadanos. Las diversas democracias del Mercosur se hallan en distintos niveles de consolidación; sin embargo, todos sus gobernantes sustentan el vínculo entre la integración regional y la democracia, como lo reflejó el Protocolo de Ushuaia (donde se agregó una cláusula relacionada con la democracia) y la acción decidida de todos los miembros en 1996 para apoyar la estabilidad de-

mocrática en Paraguay (donde enfrentaba una seria amenaza) y más tarde en Bolivia, miembro asociado.

**10. *La integración regional es posible aún cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita.*** La experiencia europea no sólo indica que la integración regional fue posible aún cuando los países miembros tenían distintos niveles de desarrollo, sino que además demuestra claramente que, aún para los países más pobres y menos desarrollados, es posible la convergencia hacia arriba. En otros términos, la integración puede arreglárselas con las disparidades que existan en el punto de partida, y también reducirlas a lo largo del tiempo. El Mercosur está compuesto por cuatro países con distinto nivel de desarrollo y de riqueza per cápita; pero el principal problema es que *dentro* de los países el nivel de desarrollo no es homogéneo, lo que torna difícil justificar, ante los ojos de los menos privilegiados, las transferencias entre países. Esta situación puede llevar a instrumentar políticas de cuyos beneficios también puedan gozar ciertos grupos de los miembros de mayor tamaño o más ricos –ejemplo de ello es la poco exitosa Política Agrícola Común en la UE.

**11. *La integración regional es un proceso fundamentalmente endógeno, pero puede ser muy vulnerable a factores exógenos, especialmente en sus etapas iniciales.*** Como resulta evidente en la experiencia europea, la influencia externa (léase norteamericana) puede ser decisiva en las etapas tempranas de la integración. En el Mercosur, donde la influencia de Estados Unidos ha sido históricamente elevada como consecuencia de la doctrina Monroe, la tolerancia y cooperación de ese país podría revelarse crucial para el éxito del bloque regional. Hasta ahora, Estados Unidos ha sido proclive o indiferente a los varios proyectos de integración en América Latina, pero es improbable que mantenga esa posición con respecto a la mayor iniciativa de integración en la historia del hemisferio occidental. 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.

**12. *Hasta consolidarse, la integración regional es un consumidor de seguridad internacional, no un productor.*** La integración europea se basó desde el principio en la existencia de una "comunidad de seguridad" compuesta por países democráticos. El Mercosur no es diferente en este aspecto: sólo incluye democracias, y los conflictos violentos entre sus países miembros están descartados. Aunque la Argentina y Brasil se consideraron históricamente rivales, desde 1828 no han librado entre ellos guerra alguna, y sus recientes procesos de democratización han promovido la confianza mutua. Es verdad que ambos países, junto con Uruguay, lanzaron una sangrienta guerra contra Paraguay entre 1865 y 1870, pero desde entonces los enfrentamientos violentos han estado ausentes entre los cuatro miembros del bloque, y hoy resultan impensables.

Los recientes acontecimientos habidos en la UE con respecto a la (no) ratificación del Tratado Constitucional, y en el Mercosur con respecto al (no) desarrollo de instituciones comunes, sugieren que a la lista anterior de 12 "enseñanzas" hay que agregarle otras tres:

**13. *La integración regional puede padecer una institucionalización excesiva, o al menos precoz, o un déficit institucional.*** Virtualmente todos los estudiosos de la integración transnacional coincidirían en que “las instituciones importan”, pero también importan el momento de su creación y su evolución. La enseñanza 8 nos ayuda a aclarar esta paradoja. La Secretaría inicial de una entidad regional debe incluir ciertos componentes supranacionales significativos para cumplir un papel proactivo. Por definición, esto significa que sus fundadores deben actuar “en forma precoz”, en el sentido de estar “a la vanguardia” de las expectativas de los primeros países miembros. Pero luego deben pasar de ser proactivos a ser reactivos, y 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. El enfoque neofuncionalista es consciente de esta paradoja y considera que el momento y la oportunidad en que se crea el bloque son variables intervinientes cruciales. Aún sin establecer un umbral específico, esto implica que sólo es probable que haya efectos indirectos cuando el mayor intercambio entre los miembros se haya vuelto suficiente como para generar nuevos intereses y conflictos de intereses, así como mecanismos de acción colectiva transnacional. Por lo tanto, el proceso de creación y posterior actualización de las instituciones no puede desvincularse del propio proceso de integración y de sus consecuencias indeseadas. El reciente fracaso para ratificar en la UE un ambicioso Tratado Constitucional no sólo demuestra el escaso sentido de la oportunidad de quienes lo redactaron, sino también la dificultad más general de los promotores de la UE para convencer a una amplia proporción de la población de los países miembros de que esa expansión institucional era indispensable. El Mercosur funcionó razonablemente bien en sus primeros años porque prefirió no reproducir las precoces y pretensiosas instituciones del Pacto Andino. Si hubiera intentado hacerlo, la ineficacia de tales instituciones habría desgastado, inexorablemente, la legitimidad del proceso de integración. Por supuesto, si se pretende que la regionalización avance, las instituciones comunes no pueden mantenerse subdesarrolladas, pero cualquier reforma de su jurisdicción y autoridad debe efectuarse en el momento oportuno, cuando las percepciones y necesidades lo justifican. Por cierto, no deben reproducir meramente las prácticas exitosas previas, como la de la Unión Europea.

**14. *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.*** La UE ha tomado de sus países miembros un sistema de gobierno sumamente institucionalizado. Dirigentes nacionales que rinden cuenta de sus actos en forma democrática toman decisiones vinculantes para la región mediante procedimientos formales (muy complejos, y hasta difíciles de entender), y se supone que las burocracias nacionales de los países implementarán tales decisiones de un modo predecible (e idéntico en todos los casos). Pero este modelo de gobierno y administración no surgió de la noche a la mañana ni se difundió en forma inmediata y más o menos pareja entre todos los países miembros. Transferir este modelo a una región compuesta por sistemas políticos menos desarrollados es problemático, tanto más si entre los participantes de dicha región hay una gran variabilidad en cuanto a la capacidad del estado y al

imperio de la ley. La combinación inicial de transacciones formales e informales está muy desbalanceada a favor de las segundas, y poco es lo que el proceso de integración puede hacer por sí mismo para modificar esta situación. Las fuentes reales de poder y conformidad permanecen ocultas, y rara vez se ajustan a las prescripciones formales en materia de competencia de los tratados y protocolos. Como consecuencia, el efecto de las decisiones consensuadas que se dan a conocer al público suele sobreestimarse, y cuando esto se pone de manifiesto, contribuye a la desilusión con el proceso de integración como tal.

**15. 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.** En Europa, la exaltada retórica inicial acerca del logro de una identidad cultural común, así como de la paz y solidaridad internacionales, pronto dio paso a objetivos y expectativas bastante más prosaicos, muchos de los cuales se cumplieron. Por cierto, más adelante se reavivó el elemento simbólico (más o menos en consonancia con la voluntad de constitucionalizar el proceso), pero en la UE nunca hubo esa discrepancia entre las palabras y los hechos que se ha vuelto característica del Mercosur y de las experiencias latinoamericanas de integración en general. Incluso se acuñó el término "integración-ficción" para designar esta falta de realismo, lo cual contribuyó a que la población de los países miembros se tornara escéptica sobre el valor de la regionalización.

## Parte V. Unas pocas y modestas propuestas

Para concluir, esbozaremos una serie de propuestas que podrían contribuir a promover la integración en el Mercosur –y no sólo en él.

**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.

1.1. Estas tareas "separables" deben ser suficientemente importantes como para que, al satisfacerlas en forma colectiva, los actores generen nuevas dificultades en áreas interrelacionadas. Será mucho más fácil explotar este "efecto indirecto" si en el acuerdo original los países participantes aceptaron establecer una Secretaría relativamente autónoma, integrada por personal de todos los países miembros, y si la organización regional cuenta con cierta autoridad regional mínima, o sea que pueda tomar decisiones sin requerir de continuo el apoyo de los países miembros.

1.2. Asimismo, es más probable que el "efecto indirecto" se produzca si las tareas abarcan a una variedad de organismos estatales autónomos –sobre todo, que no sean los ministerios de relaciones exteriores, que normalmente tratarán de monopolizar las relaciones entre los países–, conformados por personal téc-

nico (presumiblemente más permanente) y no por funcionarios políticos (por ende cambiantes).

1.3. En el Mercosur, la infraestructura conjunta de energía y transporte parece suministrar un conjunto de “funciones” apropiado y aparentemente separable. En estas áreas no se requiere un compromiso previo sobre una mayor integración futura, y pueden generar por sí mismas beneficios tangibles. Lo irónico es que estas dos áreas fueron algunas de las últimas sobre las cuales la UE logró obtener consenso.

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.

2.1. En el Mercosur, la energía, el transporte y, en general, la infraestructura física se presentan como las áreas de mayor atractivo para invertir. La infraestructura transnacional de caminos y rutas (terrestres y acuáticas) necesita un urgente mejoramiento para favorecer las transacciones, promover la interdependencia de los países y desarrollar cadenas de producción conjuntas. Esto exige crear fondos estructurales, y puede verse beneficiado por un mecanismo como el de *opting out* (opción de quedar afuera) vigente en la UE, que permite a los países renuentes no sumarse al bloque inicialmente, pero dejar las puertas abiertas para una posterior inclusión.

2.2. Es preciso simplificar y facilitar el cruce de las fronteras y los procedimientos aduaneros, en especial para aquellos habitantes de países del Mercosur que viven cerca de ellas. La diferencia entre estar (residir, negociar, trabajar, estudiar o lo que fuere) de uno u otro lado de la frontera debería reducirse a su mínima expresión, y en este aspecto las facilidades de tránsito son decisivas.

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. Esto se ha venido cumpliendo relativamente bien desde el inicio.

4. La integración avanzará aún 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 CEE. Sin embargo, hay que tratar de persuadir a Estados Unidos de que aún estos empeños “de poca monta” pueden contribuir, a la larga, a su objetivo más amplio de que impere el libre comercio en la región. No hay que politizar ningún problema de integración, ya sea en el orden nacional o internacional.

6. No debe permitirse que la “forma” prevalezca sobre la “función”. Tal vez sea conveniente y hasta indispensable una coordinación monetaria, pero en la etapa

actual no es necesario ni factible contar con una moneda única. Del mismo modo, 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 en la presente etapa.

7. Cualesquiera sean las tareas y facultades de la organización funcional, la integración mejorará en la medida en que los actores nacionales y regionales:

- a. desarrollen relaciones de confianza mutua;
- b. gocen de mayor consideración dentro de sus respectivos gobiernos y en la comunidad internacional;
- c. extraigan de su propia cooperación enseñanzas sobre la manera de resolver los problemas;
- d. generen retribuciones materiales significativas tanto para sus gobiernos como para sus conciudadanos;
- e. y, finalmente, todos los países miembros participen en el organismo funcional en un pie de igualdad formal –lo cual significa que los países menores o más débiles pueden estar sobrerrepresentados–; más importante aún, los beneficios derivados de la cooperación y de la mayor interdependencia deben ser distribuidos de modo informal y no adjudicados proporcionalmente a los países mayores o más fuertes –en otras palabras, el país o países hegemónicos deben estar dispuestos a subsidiar a los otros, aunque no sea en forma manifiesta.

8. El liderazgo no debe proclamarse sino ejercerse. 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.

*Traducción de Leandro Wolfson*

## REFERENCIAS

- ALFONSIN, Raúl (2001): "La integración sudamericana: Una cuestión política", *Síntesis FUALI* 9(24): 3-7.
- BOUZAS, Roberto (2002): "Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?", presentado en el Foro de Política 'Los nuevos desafíos para la integración regional', Bolsa de Comercio de Buenos Aires, CEI-INTAL, Buenos Aires.
- BURGESS, Michael (1989): *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*. London, Routledge.
- CAMPBELL, Jorge (1999): *Mercosur. Entre la Realidad y la Utopía*. Buenos Aires, Editorial Nuevohacer/CEI.
- DEUTSCH, Karl et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, Princeton University Press.
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press.
- HAAS, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford, Stanford University Press.
- HAAS, Ernst B. (1971): "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", en Leon N. LINDBERG y Stuart A. SCHEINGOLD (eds.): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 3-44.
- HAAS, Ernst B. (1975): *The Obsolescence of Regional Integration*. Berkeley, Institute of International Studies.
- HIRST, Mónica, y Bocco, Héctor E. (1989): "Cooperación Nuclear e Integração Brasil-Argentina", *Contexto Internacional*, 5(9): 63-78.
- HOFFMANN, Stanley (1966): "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus* 95.
- MAJONE, Giandomenico (1996): "A European Regulatory State?", en J. RICHARDSON (ed.): *European Union: Power and Policy-Making*. London, Routledge.
- MALAMUD, Andrés (2003): "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience", en Finn LAURSEN (ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. London, Ashgate: 53-73.
- MALAMUD, Andrés (2005a): "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 1, 138-164.
- MALAMUD, Andrés (2005b): "Mercosur Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, N° 3, 421-36.
- MALAMUD, Andrés (2005c): "Spillover in European and South American Integration. A Comparative Evaluation" *CIES e-Working Paper*, N° 1/2005, CIES-ISCTE, Lisbon.
- MERCOSUR, Secretaria del (2004): *Un Foco para el Proceso de Integración Regional. Primer Informe Semestral de la SM*, Montevideo, julio.
- MILANESE, Juan Pablo (2004): "Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un caso inédito, ignorado y potencialmente paradigmático", *I Encuentro internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria*, Universidad de Belgrano. Buenos Aires, 11-12 de marzo.
- MITRANY, David (1946): *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books; edición original, 1943.
- MORAVCSIK, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London, UCL Press.
- PEÑA, Félix (2005): "Mercosur, fortalezas y debilidades" *La Nación*, marzo, 22: 7.
- ROETT, Riordan (ed.) (1999): *Mercosur: Regional Integration, World Markets*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- SCHARPF, F. W. (1996): "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, CA, Sage, 15-39.
- SCHMITTER, Philippe C. (1970a): "A Revised Theory of Regional Integration", en Leon LINDBERG y Stuart SCHEINGOLD (eds.): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (1970b): "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?", *Journal of Common Market Studies* 9, N° 1, 1-48.
- SCHMITTER, Philippe C. (2004): "Neo-Neofunctionalism", en A. WIENER y T. DIEZ (eds.): *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 45-74.

## RESUMEN

*La experiencia de integración regional de la Unión Europea (UE) ha sido la más exitosa entre todos los intentos realizados en este sentido. Es, pues, la que más probablemente pueda brindar enseñanzas para aquellas regiones del mundo que se están iniciando en este complicado proceso. Por su parte, cabe afirmar que el Mercado Común del Sur (Mercosur) es, luego de la UE, el proyecto de integración regional que ha alcanzado un mayor grado de concreción. El Mercosur es una unión aduanera que aspira a convertirse en un mercado común, al par que expresa el compromiso de fortalecer una eventual integración política. Sin embargo, las palabras han ido apartándose de los hechos. Uno de los motivos*

*tal vez haya sido la inadecuada comprensión de la experiencia de integración europea. En el presente artículo se analizan las teorías que han sido formuladas para dar cuenta de dicho proceso de integración y que pueden ser útiles para entender su desarrollo en otros lugares del mundo. Paralelamente, se exponen una serie de enseñanzas extraídas de la experiencia europea. A continuación se describe lo sucedido con el Mercosur y se reflexiona (críticamente) sobre la forma en que las teorías y enseñanzas de la UE podrían aplicársele. Se concluye esbozando algunas modestas propuestas con el objeto de promover la integración en América Latina y otras regiones.*

## SUMMARY

*The experience of the European Union is the most significant and far-reaching among all attempts at regional integration. It is, therefore, the most likely to provide some lessons for those world regions that are just beginning this complex process. In turn, the Common Market of the South (Mecosur) is –arguably– the regional integration project that has reached the greatest level of accomplishment after the EU. Mercosur is a customs union that aspires to become a common market, while avowing the commitment to strengthen eventual political integration. However, words have progressively tended to wander far from deeds. One reason underlying this*

*phenomenon may be a misunderstanding of the relevance of the European experience with integration. In this article, we discuss the theories that have been developed to account for integration in Europe and may prove useful to understand integration elsewhere and put forward a set of lessons that could be drawn from the European experience. Subsequently, we introduce a description of the experience of Mercosur and reflect (critically) on how the theories and lessons drawn from the EU could be applied to Mercosur. We conclude by sketching a few modest proposals with a view to assisting integration in Latin America –and beyond.*

## REGISTRO BIBLIOGRAFICO

MALAMUD, Andrés, y SCHMITTER, Philippe C.

"La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 46, N° 181, abril-junio 2006 (pp. 3-31).

**Descriptores:** <Integración regional> <Unión Europea> <Mercosur>.