ISBN: 978-9977-20-058-3

Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales

No. 3

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana

Carlos Murillo Zamora

Julio-Setiembre, 2012
San José, Costa Rica

ICAP
Instituto Centroamericano de Administración Pública

Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales

Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana

*Carlos Murillo Zamora**

Julio-Setiembre, 2012
San José, Costa Rica

* Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Escuela de Ciencias Políticas y Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. Actualmente forma parte del staff docente de los doctorados en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, UNA, de Costa Rica.

327. 1
M977f Murillo Zamora, Carlos
Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana / Instituto Centroamericano de Administración Pública– 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2012
46 p. ; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP ; n. 3).

ISBN: 978-9977-20-057-6

1-ADMINISTRACION PUBLICA 2- INTEGRACION REGIONAL 3- AMERICA CENTRAL I. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA II. Titulo

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 3: Julio-Setiembre, 2012

- Directora
  Rethelny Figueroa de Jain
  Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense,
  Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- Editora
  Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- Comité Editorial
  - Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
  - Alan Henderson García, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- Coordinación Programa Editorial
  Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

*****

- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de setiembre del 2012, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
***Web site*: http://www.icap.ac.cr**

Esta es una nueva publicación del ICAP en el Marco de la Política Editorial del ICAP.

Puede ser accesada en nuestra página *web:* *www.icap.ac.cr*

Introducción

A lo largo de la historia centroamericana, tras la declaratoria de independencia en 1821, el tema de la integración regional –primero en sus manifestaciones unionistas y más tarde en los esquemas comerciales, económicos, políticos e institucionales– ha sido una constante. Sin embargo, en las pasadas dos décadas, especialmente tras el establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, el interés por el proceso integracionista ha aumentado, llamando la atención de un número creciente de sectores sociales, económicos y políticos en el Istmo. Pero ello no necesariamente ha significado un interés similar en dos cuestionamientos básicos: i) el por qué y el para qué de la integración centroamericana; y ii) acerca de los fundamentos teórico-prácticos de un proceso de esa naturaleza. Esto ha hecho que la gran mayoría de investigaciones y publicaciones hayan priorizado lo histórico –sobre todo en su parte historiográfica– de la experiencia o la descripción/explicación del marco institucional y en menor grado normativo. La comprensión del fenómeno, desde una perspectiva propia, ha sido descuidada y apenas comienzan a aparecer algunos esfuerzos en ese sentido.

Ello se evidencia cuando uno recorre Centroamérica o participa en conferencias, talleres y seminarios relacionados con la temática de la integración, puesto que en general se desconocen las razones y motivos de los países centroamericanos para formar parte de las instituciones regionales. De igual manera hay una tendencia a pensar que la integración se limita a la institución cuya sede está en el respectivo país; es decir, que el SICA es salvadoreño, como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, es guatemalteca y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, es hondureño. Esto demuestra que no hay una identidad centroamericana, sino la percepción de que se es parte de una región en la que cada país aporta algo, pero sin que ello signifique que se trasladan derechos y competencias a las instancias colectivas.

Esa situación ha provocado que se identifiquen varios fenómenos como el de la «integración a la carta», en el que cada gobierno impulsa iniciativas en el marco de las declaraciones y los acuerdos regionales y luego pretende implementar solo lo que considera conviene desde su perspectiva particular; o una integración de «geometría variable», que implica el establecimiento de subgrupos informales en el marco del proceso regional, producto de una mayor convergencia de intereses. Sin pretender referirme a estos aspectos, ya que la intención de este trabajo es ofrecer una referencia en materia de fundamentos teóricos de la integración, si es posible formular una hipótesis que deberá ser desarrollada en el marco de la experiencia centroamericana, en el sentido que la caracterización del proceso integracionista en Centroamérica resulta de la falta de construcción de una identidad regional y la profundización de dos dinámicas claves en la historia del Istmo: continuidad-ruptura y unidad-diversidad –como lo propuso J. Dunkerley (1990) en su libro *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*–, por lo que constituye más un esquema entre gobiernos que entre sociedades nacionales.

Tras el fin de la Guerra Fría y los cambios en el sistema internacional el regionalismo y la integración regional adquirieron nuevos bríos, dando lugar no solo a nuevos procesos, sino a propuestas novedosas. Así hoy se hace mención a cuestiones como «nuevo regionalismo», «regionalismo abierto» y «regionalismo híbrido» (Hu 2009). Al mismo tiempo

han comenzado a revisar lo que bien puede denominarse las «teorías clásicas» de la integración regional, muchas de ellas basadas en la tesis de Bela Balassa (1961) acerca de la integración económica (cfr. De Lombaerde, Estevadeordal & Suominen 2008; también Fratiani 2006). Muchos de estos cambios e intentos por explicar y comprender el fenómeno han sido impulsados por la Unión Europea, UE; un aspecto a considerar es si la integración responde a las mismas características y necesidades en las distintas regiones o si debe contextualizarse y tener en cuenta factores propios de tiempo y espacio.

Ahora bien, más allá de ese trasfondo, es necesario señalar que en disciplinas como Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Economía hay un vacío teórico sobre la integración, que hasta ahora comienza a subsanarse. No se trata que en el pasado se carezcan de teorías, sino que las que se han formulado no lograron incorporar todas las variables claves que intervienen; incluso en la mayoría de ella se tiende a priorizar lo regional, en detrimento de lo doméstico y lo internacional. Ello conduce, como ocurre en todos los países centroamericanos, a que la integración se piense en dos vías: i) como un proceso separado de las dinámicas internas de los Estados; y ii) como limitada en un ámbito específico, por lo que quienes están en los Ministerios de Economía y Comercio Exterior la conciben como un proceso centrado en lo comercial, mientras que quienes están en las cancillerías y otras instancias gubernamentales lo intentan suscribir a lo político o a algún sector en particular. Esto último se muestra en el trabajo de Luis G. Solís y Gustavo A. Machado (2012), *Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad de la Integración Centroamericana, SICA*.

Como he señalado, los procesos regionales no ocurren separados de los ámbitos domésticos e internacional, cuando se analiza una experiencia integradora como la centroamericana, es necesario tener en cuenta algunos conceptos básicos y el entorno en que se produce. Por ende, en este documento primero hago una breve referencia a los cambios que han tenido lugar en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría y que han repercutido en la dinámica centroamericana. Luego me refiero a los principales conceptos[1] que sirven de base para los procesos integracionistas. En la tercera sección analizo la naturaleza, fundamentos, principios y bases de la integración regional. En todos los apartados se tendrá como principal referente el caso centroamericano, lo que no es óbice para mencionar ejemplos de otras regiones.

Es necesario señalar que este documento no pretende ser un planteamiento exhaustivo de un tema sobre el que se escribe e investiga cada vez más alrededor del mundo, especialmente en Europa. Lo que si pretende ser es un texto que sirva de referente para que quienes estén interesados o interesadas en profundizar sobre esta materia, tengan un punto de partida y una serie de referencias bibliográficas a consultar.

Siglo XXI: un Cambio de Arquitectura

Como señalo en mi blog[2] respecto a los cambios que están ocurriendo en lo que denomino un «mundo transformado» responden no solo a la construcción de nuevo orden

1. Esta sección y la siguiente tienen como principal referente mi tesis de maestría en Relaciones Internacionales sobre «Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica» (Murillo 2002).
2. Se puede consultar en http://camuza.codebeta.net

internacional, sino a un cambio en la arquitectura sistémica –entendida como el conjunto de principios, normas, instituciones, mecanismos y arreglos bi y multilaterales que componen el diseño de un sistema y condicionan las funciones e interacciones (véase Hu 2009; 4)–, que solo ocurre cuando se produce una variación en la naturaleza y calidad de los actores internacionales –estatales y no estatales–. Ello repercute en la estructura y el orden internacional, produciéndose variaciones significativas que inciden en distinto grado y de diferente forma en los diversos agentes. Así cada uno tiene una percepción distinta –sobre todo en la fase de transición tras el cambio arquitectónico– sobre la forma en que se debe enfrentar el nuevo escenario. Esto se puede observar a través de las declaraciones que formulan los gobiernos de las principales potencias. Por ello cabe anotar que:

> *Actualmente, la situación internacional está experimentando complejos y profundos cambios. Paz y desarrollo permanecen los principales temas de los tiempos actuales. La multipolarización mundial y la globalización económica continúan su desarrollo en zigzags. Por un período de tiempo en el futuro, la postura básica de la situación internacional será de paz general y guerra focalizada, de relajamiento global y tensión localizada, de estabilidad general y turbulencia focalizada.*

Lo anterior constituye una declaración oficial del gobierno chino sobre la situación internacional, emitida en el 2003, como uno de los referentes a partir de los cuales Pekín formula su política exterior. Sin embargo, su fundamento está en los «Cinco principios de coexistencia pacífica», interpretados y aplicados desde la perspectiva china.

Por su parte, Washington parte de la premisa que la dinámica del poder y de las relaciones interestatales e internacionales está redimensionando el desarrollo y la diplomacia, según se resume en *Leading Through Civilian Power: 2010 Quadrennial Diplomacy and Development Review*, emitido por el Departamento de Estado. Para la Casa Blanca (*National Security Strategy*)

> *…vivimos en una época de dramáticos cambios. El éxito de las naciones libres, los mercados abiertos y el progreso social en las décadas recientes ha acelerado la globalización en una escala sin precedentes. Esto ha abierto las puertas de la oportunidad alrededor del globo, extendido la democracia a cientos de millones de personas y hecho posible la paz entre las grandes potencias. Aunque la globalización también ha intensificado los peligros que enfrentamos –desde el terrorismo internacional y la difusión de las tecnologías de muerte, a la agitación económica y un clima cambiante–.*

Mientras que el presidente ruso Vladimir Putin considera que debe construirse un nuevo mundo y, por ende, un nuevo orden internacional en el que se reconozca el rol de Rusia como superpotencia global, recuperando el equilibrio de fuerzas militares (sobre todo de armas de destrucción masiva) con Estados Unidos, EUA. Con ello no descarta el retorno a una «Guerra Fría» de baja intensidad, lo que implica que la presencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, en su «vecindario cercano» se considera un acto hostil. Como parte de esa estrategia, la alianza con China se concibe como parte de un nuevo alineamiento de los centros de poder mundial, a partir del establecimiento de un «triángulo estratégico» Washington-Pekín-Moscú. Así, en un artículo publicado en Ria Novosti, Putin señaló: «Los desafíos externos y el cambiante mundo alrededor de nosotros

están forzándonos a tomar decisiones que tienen implicaciones para nuestra economía, nuestra cultura y nuestro planeamiento presupuestario y de inversión»; y agregó:

> *Rusia es parte del gran mundo ya sea que hablemos acerca de economía, de la difusión de información o del desarrollo de la cultura. No deseamos y no podemos aislarnos. Esperamos que nuestra apertura conducirá al desarrollo económico y cultural en Rusia, mientras incrementa los niveles de mutua confianza, un recurso que es un activo increíblemente escaso hoy.*

Las anteriores citas evidencian tres cosas: i) que el mundo de esta segunda década del siglo XXI ha cambiado y está cambiando de manera significativa si se le compara con el de la década de los noventa, y esto repercute en los intereses estratégicos de las tres grandes potencias, que luchan por controlar el sistema internacional; ii) que la visión de cada una de esas tres potencias –como fuente orientadora de sus acciones para llegar al mismo puerto: convertirse en la potencia hegemónica que defina el orden internacional, en el marco de la nueva arquitectura global– sigue cursos distintos y hace una combinación particular de los recursos de poder (duro, blando, inteligente y percibido); y iii) que al tratarse de tres enfoques distintos coloca a las tres potencias en ruta de colisión, lo que históricamente ha conducido a una guerra sistémica.

Esos cambios se producen en momentos en que se acentúan tres situaciones específicas: i) el ya citado auge del regionalismo y los procesos integracionistas; ii) la aceleración y profundización de las crisis financieras globales; y iii) el establecimiento de numerosos regímenes internacionales –formales e informales– para tratar de coordinar acciones en ámbitos específicos. Ello ha dado lugar a esquemas como el G8, G20, BRIC, BRICS, BISA, CIVETS,[3] entre muchos otros; que han contribuido a la fragmentación de las acciones e iniciativas de los países, en contraste con los esfuerzos en el marco de organizaciones intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y la Organización de Estados Americanos, OEA, que caracterizó la segunda mitad del siglo XX.

Pero no se trata solo de la aparición de nuevos espacios de coordinación y cooperación en el sistema internacional, sino de una nueva dinámica global, como señala G. Chin (2010; 693), que está transformando las relaciones entre las potencias tradicionales y las emergentes, muchas de las cuales tienen una proyección regional con efectos sobre lo internacional. En el pasado estas potencias habían permanecido distantes de los procesos de reforma global, que habían sido controlados y diseñados por las potencias victoriosas de las «guerras sistémicas», mientras que las potencias intermedias y los países en desarrollo se limitaban a refugiarse en los escenarios regionales y nacionales. Por eso hoy se alude en mayor grado al fracaso del sistema de gobernabilidad de las pasadas décadas, a las limitaciones del sistema de organizaciones internacionales gubernamentales y al surgimiento de un orden internacional financiero más fragmentado, en el que «…el poder es más difuso y los arreglos no globales juegan un rol más prominente» (Chin 2010; 694).

3. Esos acrónimos hacen referencia a lo siguiente: G8: foro de las ocho economías mas grandes e industrializadas –aunque no incluye a China–; G20: foro de las 19 economías más grandes y la UE; BRIC: grupo constituido por Brasil, Rusia, India y China; BRICS: variante del anterior al agregar a Sudáfrica; BISA: foro de Brasil, India y Sudáfrica; y CIVETS: grupo de Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. En la mayoría de las ocasiones estos foros y grupos son más una concepción externa que el resultado de una alianza o régimen entre sus integrantes.

Pero no se trata solo de interacciones entre actores estatales y no estatales, sino de un cambio en la naturaleza y dinámica de las fronteras estatales, las que se han tornado más porosas (Rosenau 1997; 4), lo cual –como ocurre en Centroamérica– más bien ha facilitado la aparición de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y el auge del crimen transnacional organizado, que requiere un enfoque regional, junto al nacional y local, para su combate. Entonces se está frente a un escenario que James Rosenau (1997; 144) describe de la siguiente forma:

> *…valorar la naturaleza de la gobernabilidad a lo largo y a través de la frontera doméstico-exterior es enfocarse en poderosas tensiones, profundas contradicciones y perplejas paradojas. Es buscar por orden en el desorden, por coherencia en la contradicción y por continuidad en el cambio. Es confrontar procesos que enmascaran crecimiento y decadencia. Es mirar por autoridades que son oscuras, fronteras que están flujo y sistemas de gobierno que son emergentes. Y es experimentar la esperanza incrustada en la desesperación.*

Por lo tanto, el mundo está frente a una «época emergente» caracterizada por el desafío de las «proximidades distantes» (Rosenau 2003), que ha contribuido a la dinámica de la «fragmenintegración» propia del proceso simultáneo de globalización y localismos que domina el inicio del siglo XXI. Esto ha hecho que no solo para muchas personas, sino también para muchas comunidades, lo distante se torna en lo cotidiano, dando lugar a la desvinculación del quehacer diario del escenario al que estaba conectado en el pasado no muy lejano. Esto en buena medida es parte del redimensionamiento de la relación tiempo-espacio y de lo que se ha denominado la ruptura de la distancia.

Lo que si es relevante tener en consideración es que esa dinámica no es igual para todos los Estados y que depende de la arquitectura regional y su interacción con la arquitectura internacional (cfr. Hu 2009). Por ello, como indica Rosenau (2003; 5), el panorama se caracteriza por una serie de dicotomías, que incluye lo doméstico-regional y lo regional-global, generándose numerosas tensiones, y:

> *…todas estas tensiones están marcadas por numerosas variantes; ellas toman diferentes formas en distintas partes del mundo, en diferentes países, en diferentes mercados, en diferentes comunidades, en diferentes profesiones, en diferentes ciberespacios, con el resultado que hay enorme diversidad en la forma en que la gente experimenta las proximidades distantes de cuales sus vidas están compuestas.*

En definitiva el mundo está ante una transición entre el llamado «mundo *westfaliano*», vigente en los pasados tres siglos y caracterizado por el predominio del Estado como prácticamente el único actor internacional, a un «mundo *poswestfaliano*», que resulta de la coexistencia de distintos actores, fuerzas y dinámicas, destacando: nuevos actores no estatales, difusión del poder, cambios en la frontera doméstico-externo, fenómenos transfronterizos e interdomésticos, y cambio en la relación amigo-enemigo y aliado-adversario. Ello tiene efectos sobre los conceptos, a lo que me refiero en la siguiente sección.

Algunas precisiones conceptuales

Región, regionalismo, cooperación regional e integración regional, entre otros, constituyen conceptos que, a pesar de su reiterado uso durante el siglo XX, resultan ambiguos y, en muchos casos, imprecisos y hasta desconocidos para quienes de una u otra forma están vinculados a procesos integracionistas. Sin embargo, son la base de un fenómeno que ha pasado por distintas etapas en las últimas seis décadas –aunque tiene una historia mucho más prolongada– y que cada vez demanda más la atención de las teorías generales de Relaciones Internacionales, RI. Las distintas escuelas de pensamiento de RI y de la misma integración regional han procurado entender y explicar el proceso que lleva a los Estados soberanos a formar parte de una estructura en una dimensión espacial y nivel de análisis distinto al doméstico y al internacional. No obstante ese esfuerzo; la regionalización continúa siendo una cuestión con más preguntas que respuestas. Sin olvidar que cada región tiene su propia arquitectura (cfr. Hu 2009), por lo que los procesos que en ella se desarrollen están condicionados por ese diseño.

El punto de partida es una referencia a región y regionalismo, como aproximación conceptual, a fin de identificar algunos elementos que permitan entender la problemática de la integración regional.

Esto es importante porque el auge del regionalismo y la integración a partir de la década de los noventa han puesto de manifiesto que a pesar del progreso en ese campo, aún hay un vacío teórico al respecto y a cuestiones puntuales como el de la "dimensión política de la integración regional'. Esto obliga a observar el problema a partir de elementos como: la interacción entre estructuras domésticas y externas –internacionales y globales– frente a los escenarios regionales; las fuerzas y factores condicionantes de la integración; los objetivos políticos, económicos y sociales de los actores; la dinámica de las negociaciones en el marco del proceso regional; y las estrategias y acciones de los miembros de un esquema regional para atender el proceso de integración (Chanona 1991; 18).

Ambos, región y regionalismo, son términos vinculados mutuamente, en el sentido que el primero es el escenario en donde se manifiestan una serie de interacciones que dan forma al segundo. Recuérdese que los hechos institucionales no ocurren en el vacío. Esta es una situación escasamente entendida por especialistas de diversas disciplinas, sobre todo RI, Ciencias Políticas y Economía, lo que dificulta explicar eventos como la cooperación y la integración regionales. De ahí que muy a menudo se tienda a confundir regionalismo e integración regional, sobre todo al no reconocer que se trata de procesos de un fenómeno específico: regionalización. Pero aún más, el análisis se ha limitado al ámbito económico y particularmente comercial, dejando en segundo lugar o incluso abandonando los ámbitos político y de seguridad; que en el marco de la nueva arquitectura global adquieren mayor y renovada importancia. Por eso se acostumbra a hablar de regionalismo económico (Pan 1997: 2).

Para entender ambos conceptos en los siguientes apartados hago referencia a los conceptos de región y de regionalismo, lo que permite entender la dinámica de la integración regional.

Región: un constructo social y no solo geográfico

El de región no es un concepto absoluto ni natural (Fawcett 1995: 10), a pesar de ser un término acuñado en el siglo XVIII para designar una división física «natural». Tiene un origen y uso fundamentalmente geográfico. Apareció en Europa. Sin embargo, el uso del término condujo a un énfasis que le otorgó el carácter de fenómeno social. Su utilidad se deriva de la aceptación de percibirlo como un término con fluidez e insertado en contextos de grandes dimensiones (Niemann 2000:11).

En realidad, se trata de un constructo social establecido a partir de una dimensión espacial, que identifica una interacción humana en un espacio dado. En ese sentido, es un espacio social resultado de la actividad humana que se expresa en un mundo físico; es decir, un escenario «natural», físico, concreto y delimitado, en el que se expresan factores y hechos institucionales. Desde esta perspectiva, se trata de un espacio que es contenedor de seres, cosas y procesos. En tal contenedor se desarrollan las acciones humanas, la historia y la dinámica social subyacente de todas las actividades (Niemann 2000; 65).

Las definiciones de región son múltiples. Por ejemplo, J. Nye (citado Fawcett 1995; 11) la define como «un número limitado de Estados vinculados entre sí por una relación geográfica y por un grado de interdependencia mutua». Mientras que E. Manfield y H. Milner (1999; 590) consideran que es «un grupo de países localizado en la misma área geográficamente especificada». La cuestión es ¿qué se define como un «área geográficamente especificada»? En principio, hace referencia a la estrecha proximidad física; pero existen múltiples ejemplos de tal vecindad, sin que pueda identificarse una región. Por eso es necesaria la existencia de algo más, lo que algunos autores (véase Mansfield & Milner 1999; 591) denominan una «identidad comunal». Esto es lo que lleva a B. Hettne (1999; 1) a considerar que es «*un grupo de países con un proyecto político más o menos compartido explícitamente*» (cursiva agregada). Esto hace que se genere esa identidad regional, producto del contexto histórico, del grado de homogeneidad política y económica, del orden de seguridad y de la capacidad para atender y resolver conflictos. Por lo tanto, se trata de una «comunidad imaginada» (Hettne 1999: 9); es decir un mundo creado por seres humanos que se manifiesta en el contexto cultural en el que interactúan agentes, en una estructura dada.

Por ende, es necesario tener en cuenta que es un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal, sobre todo porque la región «implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más Estados» y, por lo tanto, constituye una «identidad e intereses comunes» con «distribución de poder equilibrada» (Remiro 1999; 12). O bien como anota T. Paul (2012; 4) región es «…un *cluster* de Estados que son próximos entre sí y están interconectados en términos espaciales, culturales e ideacionales en una forma significativa y distinguible.»

Entonces es necesario entender que existe una relación Estado-región-internacional/global; solo así se puede lograr comprender la dinámica en que tiene lugar el regionalismo. Se puede pensar en lo regional como opuesto a lo internacional/global, o en lo regional como un punto intermedio entre lo particular del Estado y lo general del nivel global. Depende de esta perspectiva que el regionalismo pueda entenderse como una tendencia a construir bloques que fraccionen el sistema internacional o como un proceso

hacia el fortalecimiento de ese sistema. En este último sentido, se podría pensar en el subsistema regional como parte del gran sistema internacional.

Por lo anterior, el establecimiento de una región no significa ni la desaparición de la unidad estatal –como ocurre con el Federalismo– ni una *feudalización* -en realidad *neofeudalización* o *neomedievalismo*– de la comunidad internacional. Lo que si implica la región es la existencia de una «conciencia regional» y de una «identidad regional». La primera sería «una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular que puede descansar en factores internos, y a menudo definida en términos de cultura común, historia o tradiciones religiosas» (Hurrel 1995b: 41).

Según W. Thompson (1973; 101), desde una perspectiva sistémica, las condiciones necesarias y suficientes para que exista una región son:

- las relaciones o interacciones entre los actores muestran un grado particular de regularidad e intensidad;
- los actores están generalmente próximos (vecindad geográfica);
- los observadores internos y externos reconocen la existencia de un 'teatro de operaciones'; y
- la lógica de la región consiste en la acción de al menos dos actores.

Si se tienen en cuenta esos aspectos, se llega a la cuestión de la «identidad regional», que para autores como A. Hurrel (1995b; 41) es un término impreciso y confuso. Esta debilidad conceptual se subsana cuando se observa como resultado del producto de una construcción humana. El ser humano requiere expresarse, individual o colectivamente, en una dimensión espacial y sobre ésta puede construir su identidad. De ahí que la región sea uno de esos espacios que sirven para construir identidades políticas, adicionales a las estatales, en una esfera global.

Lo anterior es válido porque el espacio social es el resultado de la actividad social. «El espacio no precede a la experiencia humana» (Niemann 2000; 69). Por supuesto, no está construido en el vacío, sino sobre el mundo físico. Así el espacio físico impone limitaciones espaciales y temporales a las acciones y productos humanos. Esto hace que «el espacio social sea alterado si las fuerzas sociales que experimenta, como una limitante, alcanzan suficiente peso. Pero la alteración será en sí misma un obstáculo adicional a la acción social en el futuro».

Ahora bien, para entender y explicar el regionalismo es necesario reconocer que el Estado tiene una dimensión espacial y que ésta ha sido creada por la actividad estatal misma. Ese espacio no es estático ni dado, sino dinámico porque es en gran medida construido por la acción social. Por ello, «El Estado, lejos de ser un contenedor sin dimensión temporal, es un espacio producido, históricamente contingente e insertado como una de muchas capas en un espacio global que ha emergido desde el lejano siglo XVI» (Niemann 2000; 68).

En definitiva, la región constituye una dimensión espacial que ha adquirido una identidad propia y constituye el escenario del regionalismo y de la cooperación regional. Sin esta capa no tendría sentido, ni podrían entenderse esos otros fenómenos; como tampoco tendría lógica alguna el interés de las unidades estatales por la integración regional.

Regionalismo: un constructo dinámico

El regionalismo es un fenómeno global, que posee características propias en cada región, lo que permite a los agentes expresar su identidad e intereses, en una dimensión conocida. Incluso éste ha sido uno de los principales obstáculos que se enfrenta para formular una teoría o un enfoque teórico aplicable a todas las regiones y esquemas de integración –tema al que ya me referí brevemente. Así el regionalismo depende del contexto y de la interacción entre actores estatales y no estatales. En las pasadas dos décadas en gran medida lo que ha dominado la dinámica regional/global es lo económico/comercial; pero ello no significa que esto continuará en la presente década del siglo XXI. En gran parte esto es lo que ha dificultado el consenso en torno a una definición de regionalismo, por lo que persisten distintos puntos de vista, según sea la escuela de pensamiento de referencia. Incluso se hace alusión a oleadas de regionalismo y autores como Jaime de Melo y Arvind Panagariya (1995) identifican dos.

Hay que tener en cuenta que el regionalismo no es un fenómeno reciente. Empezó en la segunda mitad del siglo XIX y al inicio fue un evento esencialmente europeo. A ello contribuyó una extensa red de acuerdos comerciales, vinculados en la mayoría de los casos por la cláusula de la nación más favorecida. Ese impulso fue interrumpido, principalmente, por la I Guerra Mundial. Sin embargo, tras esa guerra surgió una segunda onda de regionalismo, pero más discriminatorio (Mansfield & Milner 1999: 596). Es en la segunda mitad del siglo XX que adquirió preponderancia. Y todavía más, según S. Pan (1997: 1) tras la pos-Guerra Fría es que se convierte en un elemento clave del sistema internacional. No obstante, aún se requiere un análisis empírico y una concepción teórica para poder responder a cuestionamientos acerca de la tendencia del regionalismo y las oportunidades y restricciones que ofrece al desarrollo nacional e internacional.

Por consiguiente, el regionalismo es concebido como un fenómeno multidimensional y multitemático. Puede ser visto como parte de una estrategia respecto al asunto de lealtades entre centros de poder (Taylor 1993: 7). Por lo tanto, resulta un concepto complejo y con definiciones contrastantes que responden a distintos criterios; por eso se señala como un término dinámico, sobre todo en las últimas décadas. Para M. Alagappa (1995: 362) el regionalismo es «la cooperación entre gobiernos u Organizaciones No Gubernamentales, ONG, en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas.» Esto hace que los elementos claves para el reconocimiento del regionalismo sean: (i) cooperación para ganancias mutuas; (ii) proximidad geográfica; (iii) interdependencia de los participantes; (iv) mínimo de tres miembros; y (v) no limitación en términos de áreas temáticas (Alagappa 1995: 362). En este aporte resulta interesante el reconocimiento del rol de los agentes no gubernamentales –sobre todo en la nueva arquitectura sistémica– en la dinámica regional, pues reitera el hecho que la región es una estructura distinta a la dimensión estatal, que a través de la

praxis adquiere identidad e intereses propios, que pueden –aunque no necesariamente lo sean– distintos a los de los Estados que forman parte de la "comunidad imaginada".

Por otra parte, G. Evans y J. Newnhan (1998: 474) conciben el regionalismo como «un complejo de actitudes, lealtades e ideas que concentran los razonamientos individuales y colectivos de la población acerca de lo que ellos perciben como región.»

De las anteriores definiciones se deduce que el regionalismo sin un componente específico llega a ser difuso y de compleja administración, y se acercaría más a otras formas cooperativas de organización no globales (Hurrel 1995a: 333). Por eso la idea de un «regionalismo abierto» es contradictoria, y responde más a esquemas de simple cooperación intergubernamental o interestatal. Ello es importante, porque el regionalismo lleva implícito grados de cohesividad social (etnia, raza, lenguaje, religión, cultura, historia, conciencia de herencia común), económica (modelos comerciales, complementariedad económica), política (tipo de régimen, ideología) y organizacional (existencia de instituciones regionales formales) (Hurrel 1995b: 38). En ese sentido se trata de un proceso que tiene lugar en una dimensión espacial definida –una región–, que A. Hurrel denomina la "nave regional". Por ello, se reitera, que la proximidad geográfica es clave en este fenómeno (Bhalla & Bhalla 1997: 19).

Ahora bien, como es un proceso y no un hecho es posible hacer referencia a grados de regionalidad (Hettne 1999: 10-1), tales como:

- región como unidad geográfica, con límites más o menos naturales y características ecológicas, homogéneas, denominada «proto-región» o «zona pre-regional»;

- región como sistema social, se manifiesta a través de relaciones translocales entre grupos humanos, lo que se considera una «región primitiva»;

- región como esquema de cooperación organizada en los ámbitos cultural, económico, político o militar, correspondiente a una «región formal»;

- región como sociedad civil, que se expresa en marcos organizacionales que fomentan la comunicación social y la convergencia de valores, por lo que se trata de una «sociedad anárquica regional»; y

- región como sujeto activo con identidad propia y estructura de toma de decisiones, característica de una «región-Estado».

La cuestión a este nivel es ¿con qué intención los estados (actores unitarios y soberanos) deciden ingresar a un proceso de regionalización? Según M. Alagappa (1995: 364) ello ocurre porque el regionalismo tiene una naturaleza, fortaleza y características que contribuye a la administración del conflicto, facilitando la cooperación entre las partes, puesto que «tiene el potencial de facilitar las comunicaciones y la socialización, información compartida, incremento en el conocimiento consensual y la acción colectiva.» Es decir, permite a los Estados alcanzar el interés nacional a través de medios adicionales a los que posee en su condición de agente del sistema internacional. Esto se evidencia en el caso de Centroamérica, no solo en la teoría, sino con pruebas empíricas de un proceso de

conocimiento consensual entre las instancias policiales y de seguridad, estableciendo, por ejemplo, mecanismos de consulta para trabajo de inteligencia y coordinación de acciones.

Otro aspecto del regionalismo es la regionalización, que consiste en el proceso de incrementar la «regionalidad», por lo que se puede hablar de un grado de regionalidad. Ésta implica un proceso políticamente definido, que «es un resultado histórico de los intentos para encontrar un nivel transnacional de gobernabilidad que refuerce ciertos valores compartidos y minimice ciertas percepciones compartidas de peligro» (Hettne 1999: 9). En ese sentido, agrega el mismo B. Hettne (1999: 14), constituye «un complejo proceso de cambio teniendo lugar simultáneamente en muchos niveles: la estructura del sistema mundial como un conjunto, el nivel de las relaciones interregionales, también el modelo interno de la región individual...» Esto incluye una referencia a la región, las naciones, las microrregiones subnacional y transnacional.

Ello permite reconocer que en el marco del regionalismo, el Estado adquiere compromisos que tienen consecuencias sobre las estructuras domésticas, aun cuando las instancias locales no tengan participación en la toma de decisiones. Sin embargo, como ya he mencionado, las manifestaciones no son las mismas en cada región. Por consiguiente, como señala S. Pan (1997: 21):

> *El regionalismo no puede ni podrá ser concebido solo basado en simples modelos económicos de los textos que han dejado muchas cosas sin considerar. Lo político como el desarrollo institucional [...] son un ingrediente clave en él y de cualquier manera deberá ser analizado y medido. Fundamentalmente, uno tiene que entender que la política se mueve más allá de su base parroquial, una nación, hacia una internacional, una región, es "cualquier cosa, pero es un progreso".*

Por lo tanto se necesita entender algunos hechos claves. El primero, es que se trata de un proceso que permite enfrentar en forma colectiva los eventos surgidos de una relación de interdependencia, que a la vez permite construir entendimientos mutuos, vínculos comunes en cuanto a intereses y obligaciones de los agentes. De ahí, que la suscripción de un acuerdo regional significa un cambio en la percepción mutua, lo que ayudará a ensanchar y profundizar el espacio político de cooperación entre los países.

El segundo elemento es que tales esquemas regionales adoptan reglas, implícitas y explícitas, para regular las conductas de los participantes; por lo que la soberanía de las unidades estatales será desafiada por las acciones y la agenda de los agentes regionales. Y, además, los contactos y canales de comunicación establecidos ensanchan los entendimientos mutuos y conducen a que los efectos de la socialización repercutan en la convergencia de intereses e identidad entre los distintos actores societales y grupos culturales.

Antes de una breve observación de la evolución del regionalismo, resulta conveniente reconocer, como mencioné tangencialmente antes, que entre las motivaciones de los Estados para insertarse en una «comunidad imaginada» como la regional, está la búsqueda de mecanismos para resolver y prevenir los conflictos, lo que contribuye a facilitar o incluso a hacer viable la cooperación regional, sobre todo en comparación con el fenómeno de la cooperación internacional. Téngase en cuenta que la cooperación regional:

> *…es el resultado de un acuerdo entre Estados para alcanzar sus intereses a través de políticas regionales, a menudo con una organización regional. El tipo de organización creada para la cooperación regional dependerá en parte de los intereses que los países regionales tengan en común, y las actividades ejecutadas por la organización dependerán de estos intereses. Finalmente, el éxito de la cooperación regional estará determinada por la habilidad de la organización para satisfacer aquellos intereses para cada Estado miembro mejor que lo que ellos pueden satisfacerlos por otros medios (Axline 1993b: 27).*

Definitivamente el regionalismo es un hecho institucional complejo, construido a través de múltiples interacciones entre agentes estatales y no estatales, que resulta en una estructura que condicionará en el futuro la acción social de los actores que directa o indirectamente participaron en la construcción.

Viejo y nuevo regionalismo: algunas ideas generales

Como he reiterado el sistema internacional enfrenta una nueva situación tras el fin de la Guerra Fría. Quizás en donde se observa con mayor profundidad este fenómeno es en el caso de los países en desarrollo y las llamadas potencias emergentes. Para éstos los cambios de la década de los noventa constituyeron un *turning point* en la cooperación regional (Axline 1993a: 1). Por eso es que muchos hablan de un «viejo» y un «nuevo» regionalismo, lo que no quiere decir que se hayan sustituido los elementos y aspectos condicionantes del regionalismo, sino que se han replanteado las interacciones entre agentes en el nuevo escenario del siglo XXI. Incluso el «viejo» regionalismo no fue un período único, sino una serie de etapas.

A. Axline (1993a: 2-4) señala que la evolución de esa cooperación ha pasado por cuatro períodos más o menos definidos, que responden a cambios en el pensamiento y práctica de las acciones de los países en desarrollo. La primera cubre las décadas de los cincuenta y los sesenta, en donde el polo de referencia fue la Comunidad Europea. Consistió en un esfuerzo por transferir a los países en desarrollo los intentos de liberalización comercial aplicados en las economías industrializadas. Mientras que la teoría utilizada fue derivada de la teoría tradicional de la unión aduanera. La segunda generación corresponde a un avance en el modelo teórico utilizado para explicar el fenómeno, que está vinculado con los enfoques estructuralistas que dominaron el pensamiento sobre desarrollo, sobre todo en América Latina (véase Dabène 2009). Así la dinámica a partir de los esfuerzos integracionistas no solo responde al objetivo de la industrialización, sino a los cambios económicos y a la nueva visión sobre el desarrollo. En este cambio jugó un papel clave la difusión de la razón de la integración económica a través de la sustitución de importaciones, impulsada por el modelo cepalino.

La tercera generación resulta de las críticas de los teóricos de la dependencia, quienes señalaron que los beneficios del esquema comercial se concentraban en los países ya más privilegiados de la región. Desde esa perspectiva, la cooperación regional responde a un rango de áreas que incluyen asuntos comerciales, de asistencia, políticos y de seguridad, que en su conjunto constituyen el ámbito de acción del regionalismo. Por consiguiente, se propuso el establecimiento de instituciones regionales que respondieran a las nuevas

necesidades percibidas. Esto otorgó una mayor preponderancia al enfoque de economía política y al contexto global como parte de la cooperación regional.

El cuarto período tiene lugar durante los años ochenta y principios de los noventa y responde a dos tendencias: (i) un movimiento regresivo a la liberalización comercial, que incorpora una base de acuerdos bilaterales traslapados; y (ii) la cooperación específica sobre programas individuales entre varios países o grupos de países.

En la década de los noventa ha habido un mayor auge de los acuerdos comerciales y hoy más del 50% del comercio mundial opera bajo algún tipo de Tratado de Libre Comercio, TLC. Así se identifican dos fases en la posguerra: (i) 1950-1970, caracterizado por el establecimiento de grandes esquemas regionales, que respondieron a la Guerra Fría y la descolonización; y (ii) una ola a partir del final de la Guerra Fría, en donde los TLC han tenido más auge, caracterizada por altos niveles de interdependencia económica, mayor disposición de las potencias económicas a mediar en disputas comerciales y esquemas multilaterales que organizan las relaciones comerciales (cfr. De Melo & Panagariya 1995).

Sobre lo que no existe claridad es en el hito o punto de referencia para determinar la existencia de un «nuevo» regionalismo. Autores como A. Bhalla y P. Bhalla (1997: 17-8) advierten que el regionalismo de los años ochenta y noventa difiere del «viejo» regionalismo porque las agrupaciones regionales iniciales fueron creadas por Estados con fases de desarrollo incipientes, por lo que percibieron en la integración la oportunidad de promover una rápida industrialización a través de las economías de escala y la estrategia de sustitución de importaciones. Mientras que las nuevas agrupaciones se ubican bajo el «paradigma de la liberalización económica» y la apertura de mercados. En el caso de Centroamérica algunos autores (cfr. Bull 1999) se refieren a esta cuestión al tratar de comprender los efectos que esos cambios han tenido en la región.

Por lo tanto, «la nueva onda del regionalismo está siendo vista menos en términos de ganancias de la creación/desviación del comercio y más en términos de economías de escala, diferencia de productos, ganancias eficientes y coordinación de políticas» (Bhalla & Bhalla 1997: 18). Por consiguiente, parece que la motivación primaria de este nuevo período responde más al propósito de asegurar el acceso a diferentes mercados regionales para evitar una reducción en los flujos comerciales. Además, dado el creciente número de acuerdos regionales, hay una tendencia a formar parte de algún acuerdo propio o bien a unirse a uno existente para evitar ser marginado. Por eso algunos países que temen perder en el mercado europeo, comienzan a buscar oportunidad en el esquema Asia-Pacífico.

Lo anterior evidencia, una vez más, que un factor determinante en la decisión de participar en un esquema regional es el interés -en términos de corto y largo plazo- del Estado, condicionado por las expectativas, interacciones y experiencias pasadas y presentes sobre los resultados esperados.

Vista esta situación, se llegan a establecer las diferencias entre el «viejo» y el «nuevo» regionalismo, ya que responde a los cambios en el orden económico, político y social, lo que no quiere decir el establecimiento de un «nuevo orden internacional». Así el «viejo» regionalismo estuvo más relacionado a la política de bloques en torno a la seguridad colectiva y los argumentos de la solidaridad poscolonial; es decir, en una visión geopolítica,

que comenzó a modificarse en la década de los setenta a una visión geoeconómica, para alcanzar en la década de los noventa el esquema de geosocietal, que reconoce «una mayor atención a las dimensiones sociales de la agenda internacional, así como a las posibilidades de formular la política social en el contexto de erosión del papel del Estado como instancia clave de regulación y gestión» (Aldecoa & Cornago 1998; 64).

Es necesario anotar que en los últimos años ha habido un cambio significativo en los conceptos de Estado, sociedad y mercado, que varían las versiones de Bodino, Weber y Smith. Esto tiene repercusiones en los esquemas regionales, lo que permite hacer la diferencia entre «viejo» y «nuevo» regionalismo indicada antes; pero también reconocer tipos de regionalismo que responden a las particularidades de cada región.

A los cambios políticos se agregan los económicos. Hay que tener en cuenta que «para muchos países la marginalización económica representa una mayor amenaza que aquella de la sensación de marginalización de seguridad que ha acompañado el fin del sistema bipolar. Pensar regionalmente en el nivel económico es no menos importante que pensar regionalmente en el nivel estratégico» (Fawcett 1995: 23). En la praxis ambos procesos –el político y el económico– se complementan y condicionan, creando una dinámica particular en las relaciones internacionales.

El «nuevo» regionalismo es un avance importante sobre las versiones previas de la teoría de integración regional (sobre todo de las funcionalista, neofuncionalista, institucionalista y neoinstitucionalista). Por lo que constituye una ruptura de la tradición al explorar formas de cooperación transnacional y de flujos a través de las fronteras en perspectiva comparativa, histórica y multinivel (Mittelman 1999: 25-6). En el caso de Centroamérica, esto significa que no es posible limitarse a observar la regionalización como un proceso entre gobiernos. Es necesario considerar lo que se ha denominado en otro momento como la «integración informal» entre pueblos y comunidades epistémicas.

El problema con esta nueva versión de la dinámica regional es que pretende romper con la dimensión espacial, para caer más en el multilateralismo, el sectorialismo, la globalización y otras tendencias que no corresponden a la realidad de las regiones. Esto es lo que lleva a autores como J. Mittelman (1999: 27-33) a considerar que el regionalismo de los años noventa no está orientado sobre una base territorial autártica, como en décadas previas. Se trata más bien de la concentración de poderes políticos y económicos en el contexto de una economía global, con múltiples flujos interregionales e intrarregionales. Esto hace necesario distinguir entre región «formal» y «real». Sin embargo, ello impide analizar la dinámica regional a la luz de las identidades e intereses de los agentes internacionales y debilita la explicación de los fenómenos en esa dimensión espacial en la que se construye una nueva identidad, en contraste con la que procura construir el multilateralismo y la globalización.

De ahí que sea posible definir el «nuevo» regionalismo como «un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económico-políticos, sociales y culturales. Es un paquete más que una política individual y va más allá de la idea de libre comercio; es decir, la interrelación de mercados nacionales más o menos aislados previamente en una unidad económica funcional» (Hettne 1999: 17). Pero hay que tener en cuenta que este proceso ocurre de manera simultánea con aquel que procura crear un nuevo

orden que sustituya al del mundo bipolar de la Guerra Fría, pero en el marco de una nueva arquitectura global.

Integración regional: naturaleza, fundamentos y principios

Desde mediados del siglo XX ha habido un esfuerzo importante en procura de formular una teoría de integración regional. En este esfuerzo ha destacado el aporte del Funcionalismo y su versión revisada: Neofuncionalismo. Sin embargo, no existe a la fecha un enfoque que permita analizar y explicar todas las experiencias integracionistas. Incluso, a partir de finales de la década de los setenta, los neofuncionalistas hicieron una auto-crítica e introdujeron nuevos elementos para lograr acercar sus instrumentos teóricos a la práctica regional. Pero, aún la tarea está pendiente.

A lo anterior se suma el predominio de la visión euro-céntrica en la mayoría de los estudios sobre la integración. Ello ha hecho más compleja la investigación de tales iniciativas, especialmente en el contexto del «nuevo» regionalismo en la década de los noventa.

En esta sección trato de definir el concepto, para luego hacer un recuento breve de las principales teorías, a fin de lograr un marco de referencia que permita entender la integración regional como parte de la regionalización y de las relaciones internacionales.

Integración regional: un concepto confuso

Prácticamente todas las definiciones sobre integración regional incorporan elementos propios de la escuela de pensamiento que sirve de punto de partida. Esto hace difícil identificar una conceptualización que incorpore todos, o al menos la mayoría, de los aspectos que componen el fenómeno. Algunas resultan muy generales, como aquella que denominan integración a los «procesos económicos y políticos consistentes en la constitución de una unidad económica o política por un grupo de países», e integración económica a «los procesos de unión gradual de las economías nacionales de dos o más países con similar sistema socioeconómico en una comunidad económica que permita mayor dinámica de desarrollo a los países integrados» (Osmañczyk 1996: 648 y 652).

L. Lindberg (1971: 45-6) intenta formular una definición señalando que «las poblaciones pueden estar vinculadas por sentimientos de concordia, confianza e identificación», propios de las comunidades sociales; además, «los líderes pueden mantener más o menos expectativas confiables, las que pueden o no ser compartidas por las poblaciones, que los problemas comunes serán resueltos sin recurrir a la violencia en gran escala». Característico de las comunidades de seguridad.

La integración política es distinta de esos esquemas. Ésta se entiende como el proceso que tiene lugar cuando «un grupo de naciones llega a formular e implementar regularmente decisiones públicas vinculantes por medio de instituciones y/o procesos colectivos más que medios nacionales formalmente autónomos» (Lindberg 1971: 46); agregando que «la integración política implica que un número de gobiernos comienza a crear y usar recursos

comunes para estar comprometidos en la búsqueda de ciertos objetivos comunes y lo hacen al ceder algunos de los atributos factuales de la soberanía y la autonomía de la toma de decisiones...» (ibíd.).

Por su parte, F. Hayward (1971: 315) resume varias conceptualizaciones de integración al indicar que ha sido definida como el proceso de cambio de lealtades de un escenario nacional a uno más amplio; como la habilidad para asegurar el cambio pacífico o el establecimiento y mantenimiento de una comunidad; además como la habilidad de un sistema para mantenerse; o bien la capacidad colectiva para tomar decisiones. El problema es que en la mayoría de los casos se confunde la definición con la explicación y las causas del evento.

Ello es lo que lleva a P. Caldentey (2001: 23) a advertir que se trata de un concepto difícil de definir, en gran parte por la falta de consenso teórico sobre el significado. Pero también porque hay una impresión generalizada que la integración regional es lo mismo que la cooperación regional, la organización regional y el regionalismo. Por lo que «el estudio de la integración regional es único y discreto de todos los estudios sistémicos previos de unificación política porque se limita a esfuerzos no coercitivos» (Haas 1971: 3-4).

En el primer caso, por ejemplo, I. Cohen Orantes (citado Caldentey 2001: 24) la define como «el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos.» Mientras que E. Haas y P. Schmitter (1964: 710) conciben la integración como «un proceso de transferencia de expectativas de beneficios exclusivas del estado-nación a una unidad más grande.» Lo cual resulta una definición imprecisa en un contexto regional y no ofrece suficientes detalles para entender el fenómeno.

Autores como M. Mols (1993: 55) y B. Balassa (1961: 1) aportan definiciones dobles; es decir, perciben la integración como un proceso y como un estado final. El primero considera que es un proceso porque «significa interacciones difíciles, ramificadas y múltiples entre actores participantes que involucra un amplio rango de temas y asuntos»; al mismo tiempo que un producto porque «se refiere a la existencia de un nuevo centro de toma de decisiones con consecuencias legales e institucionales, incluyendo un nuevo foco de lealtad e identificación política más allá de los Estados-Nación originales.» El segundo autor –a partir del ámbito económico– advierte que en el primer caso «incorpora medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos estados nacionales»; y en el segundo caso corresponde a «la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.»

El recuento que hace M. Jovanovic (1998: 5-9) evidencia la multiplicidad de definiciones. Este autor anota que una de las primeras definiciones fue la de Tinbergen en la década de los cincuenta, y partió de dos tipos: integración negativa, entendida como «la remoción de instituciones discriminatorias y restrictivas y la introducción de libertad para las transacciones económicas» e integración positiva respecto «al ajuste de políticas e instituciones existentes y el establecimiento de nuevas políticas dotadas con los poderes coercitivos.» Mientras que Pinder en los años sesenta definió la integración como «la remoción de discriminación entre los agentes económicos de los países miembros, también como la creación e implementación de políticas comunes.» Por su parte, Molle a finales de

los años ochenta equiparó integración económica con «la eliminación gradual de fronteras económicas entre países», resultando en un proceso por etapas. En el caso de Pelkmans la definición señala que es «la eliminación de fronteras económicas entre dos o más países.» Este recuento lleva a M. Jovanovic (1998: 9) a concluir que en el caso de la integración económica se trata de:

> *"un proceso y un medio para que un grupo de países luche por incrementar su nivel de bienestar. Involucra el reconocimiento que una asociación débil o fuerte entre países puede alcanzar este objetivo en una forma más eficiente que a través de una política unilateral e independiente en cada país. La integración requiere al menos alguna división de trabajo y libertad de movimiento de bienes y servicios en el grupo."*

Este limitado progreso de la teoría de la integración responde al escaso avance de un cuerpo común de conocimiento sobre este fenómeno y, por consiguiente, de un paradigma que aliente los esfuerzos analíticos. Esto significa que la teoría se ha caracterizado por una constante presentación de pre-teorías. Ello provoca que «con pre-teorías reemplazando a otras, pocas han sido examinadas adecuadamente. También parece que algunos teóricos tienen poco interés en examinar sus teorías y sus revisiones subsecuentes» (McCall 1976: 6).

En definitiva, la integración regional se refiere al proceso de construcción gradual de un nuevo agente internacional que expresa su identidad y procura alcanzar sus intereses en una dimensión espacial específica y, por tanto, distinta de la de sus partes –fundamentalmente unidades estatales–. Generalmente se manifiesta a partir del ámbito económico, pero contempla desde su inicio decisiones políticas y de seguridad. Esto hace que, a menudo, se haga referencia a la integración económica regional como un evento particular de las relaciones internacionales y no como una manifestación de un proceso más amplio sobre una base regional.

Fundamentos de la integración regional

Como se deduce de las definiciones citadas, la integración implica una transferencia de potestades, deberes y responsabilidades de un agente a otro en una región específica, sin que ello implique la desaparición de los primeros. Esto se explica por el interés de las partes en el esquema regional de facilitar la consecución de sus intereses y reducir los riesgos en la toma de decisiones; además de ser un acto autónomo de entidades soberanas, que responde a la necesidad de un mayor flujo de vínculos transfronterizos entre agentes subnacionales y supranacionales, dentro y fuera de la región, escenario de la construcción de la nueva identidad. Para lograr que este proceso tenga lugar se requiere la convergencia de una serie de factores, motivaciones e intereses.

Entonces se trata de un proceso gradual en el que hay avances y retrocesos y no una evolución lineal con pendiente positiva, porque, como señalé antes, no es un mecanismo coercitivo, sino una construcción social, condicionada por factores endógenos y exógenos. Es un proceso dinámico que genera distintos niveles de incertidumbre y responde a los intereses estatales y de las élites gobernantes y, en alguna medida, a los de la población en general.

Hay que tener en cuenta que la nueva entidad es una comunidad construida socialmente que no necesariamente tiene que alcanzar el rango de federación política o económica, sino que puede concluir en fases previas a la federación total, y constituye un tipo ideal. El comportamiento de este proceso de construcción se determina a través de elementos como:

- inicio y expansión de los canales institucionales centrales para los flujos de transacción política;

- canalización de amplios rangos de transacciones políticas internacionales a través de las redes institucionales; y

- expansión cuantitativa y cualitativa de transacciones transnacionales entre grupos políticos no gubernamentales y crecientes contactos entre estos grupos y las instituciones regionales (Puchala 1971: 151).

Por eso es posible hablar no solo de distintos grados de integración, como se verá más adelante, sino de diferentes niveles; porque la integración no solo tiene o puede tener lugar entre los gobiernos y las élites, sino entre las poblaciones y ONG.

De acuerdo con P. Caldentey (2001: 29) el propósito general de la integración, desde una perspectiva económica, es «el aumento del bienestar de un país o del conjunto de los países que forman el grupo integrado.» Por ello la mayoría de los casos parten del ámbito económico y en general se concentran en aspectos comerciales, monetarios y de movilidad de factores de producción. Sin embargo, indiqué, la coordinación de tales políticas y acciones implica una toma de decisiones. Por lo que a la búsqueda de ese bienestar se une la idea de establecer mecanismos para facilitar la adopción de decisiones, la administración de la información y la solución de los diferendos; es decir, crear un ambiente de comunidad.

Por lo tanto es posible hablar de profundidad o extensión de la integración que responde a la relación entre orientación y adaptación lo que corresponde al grado en que las partes en un esquema regional se orientan hacia la estructura integrada y se adaptan a las directrices que generan las instancias regionales (Hayward 1971: 324). Lo cual no significa un traslado de la autoridad política a un centro de poder (Chryssochoou, et al 1999: 3), como si ocurre en el federalismo. Por el contrario, debe concebirse, tanto como un proceso político, económico y social, como una visión alternativa al desarrollo; de ahí que «cuando es efectivamente aprovechada como una estrategia, puede ayudar a obtener las aspiraciones del desarrollo doméstico de países individuales al inducir a una participación más equitativa como región en el sistema global» (Bryan 1990: 31).

La integración regional no es un objetivo o fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del desarrollo económico y social, por lo que requiere de las siguientes condiciones, desde un enfoque con algunos elementos utilitaristas:

- debe resultar funcional a los objetivos de la política del país participante;
- entrañar beneficios tangibles y que exceden los costos del proyecto;

- la conciencia y motivación integradora debe formar parte de los proyectos nacionales; y
- debe generar el apoyo de amplios estratos de la población (Caldentey 2001: 30)

Es necesario anotar que el modelo de integración más utilizado en general enfatiza el rol de los factores económicos, en cuya base están factores culturales y políticos que tienen una realidad e importancia por derecho propio. La interacción de los factores económicos y no materiales es lo que en última instancia determina si el proceso integrador o desintegrador triunfará (Gilpin 1974: 851). Por lo tanto, hay que reconocer que aunque se hable de integración económica el punto de partida es político (El-Agraa 1997: 34; Balassa 1961: 7). Dándose una relación de continuidad entre todos los ámbitos. De ahí que sea posible, de acuerdo con M. Mols (1993: 62-5), identificar al menos cinco repercusiones políticas de la integración:

- No hay ningún asunto común vinculado a la voluntad política y la toma de decisiones que no tenga relación con la soberanía, pues «Si los esquemas de integración realmente funcionan [...] definitivamente involucran alguna transferencia de soberanía nacional del Estado-Nación al esquema de integración.» Además la integración requiere de adecuados niveles de apoyo institucional y político. Pero, cabe acotar a ese comentario de M. Mols, que el hecho de contar con una estructura institucional no es garantía de funcionamiento; para lograr esto se requiere voluntad política, sólida estructura institucional, personal experto y coordinación entre las decisiones de cada país miembro.

- La integración no es posible sin el apoyo de élites, sobre todo empresarial y académica, y de la burocracia doméstica. Porque «Son las élites empresariales las que son realmente responsables por la implementación de cualquier proceso de integración económico. Si ellas rechazan jugar el juego, la integración llega a su fin o ingresa en el estancamiento.» La coalición entre la academia y los medios de comunicación es la que pavimenta el camino para la legitimación de las esferas a integrarse. La burocracia es la que ejecuta las acciones de la rutina diaria gubernamental.

- La integración no puede florecer sin un adecuado grado de congruencia entre la burocracia doméstica y la regional (institución intergubernamental/supranacional).

- En general es conducida como una cuestión intergubernamental sin gran consideración del apoyo y demanda de la población. Sobre esto hay que tener en cuenta que la integración se legitima generalmente en términos de costo/beneficio, análisis que en política se convierte en términos cualitativos, sin mayores cálculos cuantitativos. Esto es relevante por las individualidades que generan las percepciones de las pérdidas y ganancias bajo consideración en las negociaciones entre decisores políticos.

- Está ligada a condiciones de percepción que facilitan las decisiones a favor de nuevas vinculaciones intergubernamentales.

Como se trata de un proceso de construcción entre agentes internacionales, entra en juego la dinámica de la negociación, en la cual se identifican, al menos, tres tipos de compromisos:

- Adaptación sobre la base de un mínimo común denominador, lo que facilita identificar las pérdidas y ganancias, pero sin ir más allá de lo que la parte menos cooperativa desea conceder, i.e. negociación diplomática clásica.

- Adaptación por «dividir la diferencia», resolviendo las diferencias en un punto intermedio entre las posiciones negociadoras, v.gr. negociaciones económicas internacionales en donde la identificación de pérdidas y ganancias es clave.

- Adaptación sobre la base de deliberadas o inadvertidas mejorías en los intereses comunes, lo que se produce en una comunidad política en donde convergen los intereses y expectativas de las partes, lo que conduce a redefinir el conflicto al igual que la combinación de intereses y al establecimiento de instituciones supranacionales (Haas 1961: 367-8).

Pudiendo agregarse, según el mismo E. Haas, un cuarto tipo que es el de la «diplomacia parlamentaria».

Es decir, contribuyen a la tarea de crear un sistema internacional que facilite alcanzar en última instancia los intereses individuales y de colectividades pequeñas, en donde la identidad social y la cohesión adquieren una mayor profundidad. Por esto, la construcción de una estructura regional no es un hecho aislado del contexto doméstico e internacional. De ahí que la política exterior, sobre todo, de los países miembros «no es un tipo simple y unidimensional de conducta, sino más bien es un conjunto complejo de actividades y actitudes dirigidas hacia programas específicos del esquema de integración regional en la búsqueda de objetivos específicos de desarrollo económico y limitado por las restricciones de recursos» (Ferris 1979: 83).

Por la complejidad del proceso existen condiciones mínimas necesarias para que comience la construcción del esquema regional. Por ejemplo, V. Arnaud (1996: 16-7) acota al respecto:

> *Es condición para la realización de un proceso de integración el que sus Estados Partes estén convencidos no solo que pertenecer al mismo es conforme a su interés nacional sino que es también del interés y beneficio común de todos los integrantes del proceso, tiene que ser para beneficio de todos, a lo que se llega de resultados de un juicio sobre el balance de ponderar las condiciones de cada país, las similitudes y las asimetrías o diferencias que existen entre ellos, las compensaciones a que hubiera lugar, las otras opciones posibles y la posibilidad del aislamiento en caso de no incorporarse o elegir otra opción válida, que es lo peor que le puede ocurrir a un país."*

Por consiguiente, el trasfondo o escenario regional desempeña un papel clave. E. Haas (1961: 374) identifica entre esos factores: la estructura social, el desarrollo económico e industrial y los modelos ideológicos. Lo que resulta en una visión neofuncionalista limitada, que deja de lado la capacidad y autonomía de los Estados y otros agentes para crear un

nuevo actor internacional. Incluso el mismo autor en un trabajo posterior (Haas-Schmitter 1964: 711-2) precisa más esos factores, indicando que son:

- tamaño y poder de las unidades participantes;
- identificación de la similitud o diferencia funcional de las unidades;
- tasa de transacciones entre los participantes antes de iniciar la liberalización de las restricciones;
- grado y clase de pluralismo entre los Estados miembros, teniendo en cuenta: (i) si la conducta de los participantes es funcionalmente específica, universalística u orientada al logro; y (ii) si el balance del pluralismo en su conjunto es alto, bajo o mixto; y
- complementariedad mutua de las élites, sobre todo la correspondencia entre las ideas de grupos de la élite.

Mientras que P. Schmitter (1971: 246-8) identifica nueve variables en el inicio del proceso:

- *tamaño/poder relativo*: grado de homogeneidad o simetría entre las unidades en el marco regional;
- *tasa de transacciones*: medida de interdependencia basada en el intercambio económico, social y cultural, comparando el modelo con la ausencia de éste;
- *pluralismo de miembros internos*: medida sobre las diferencias funcionales y formales de los grupos organizados en los Estados miembros;
- *complementariedad de valores de la élite*: distribución de expectativas y evaluaciones de la integración regional por los grupos políticos nacionales participantes;
- *dependencia extrarregional*: medida en la que los Estados miembros y la región en cuanto conjunto están sujetos a relaciones económicas y políticas asimétricas que inciden en su capacidad individual y colectiva de toma de decisiones;
- *estrategias del actor nacional*: medida en la que los actores nacionales promueven y aceptan incremento de las actividades regionales;
- *vector de política*: concatenación de las estrategias nacionales en una política conjunta vis-à-vis el ámbito y nivel de las instituciones regionales;
- nivel/ámbito de las instituciones regionales; y
- *estilo de toma de decisiones*: la forma de resolver conjuntamente las disputas y disposición de los recursos.

A tales factores necesarios, el mismo P. Schmitter (1971: 252-3) agrega variables intermedias que contribuyen a mantener o acelerar la integración a partir de un modelo con hipótesis multivariables. Indica cinco variables:

- *distribución equitativa de los beneficios*: medida de la distribución de los beneficios entre los participantes;

- *formación de grupos regionales*: formación y participación activa de nuevas organizaciones no gubernamentales y cuasi-gubernamentales;

- *desarrollo de la identidad regional*: medida en la que los participantes se llegan a considerar parte de una dinámica con lealtades particulares;

- *reforma-transformación regional*: grado en el que los actores asociados con las nuevas instituciones regionales se comprometen activa y deliberadamente en la promoción de nuevas políticas; y

- *efecto sobre el estatus internacional*: nivel de dependencia que es percibida en los actores nacionales y regionales respecto a las instituciones regionales.

Esto permite reiterar que la construcción del esquema responde a características ambientales y necesidades comunes percibidas por todos los participantes (Haas 1961: 385). Por lo que pueden darse cuatro posibilidades o combinaciones entre los objetivos económicos, los compromisos políticos y el nivel de integración:

- objetivos económicos idénticos con un fuerte compromiso político;
- convergencia de objetivos económicos con un fuerte compromiso político;
- objetivos económicos idénticos con un débil compromiso político; y
- convergencia de objetivos económicos con un componente político débil.

Teniendo en cuenta esas combinaciones, los intereses de los agentes y la esfera de acción que predomine en el esquema regional, es posible identificar tipos de integración regional. Por ejemplo, M. Mols (1993: 57-60) identifica tres tipos:

- *Tipo I*: esquemas de integración regional que contribuyen a la constitución del sistema internacional, v.gr. CAME, Pacto de Varsovia, OTAN. Este tipo es un fenómeno excepcional que presupone que el esquema regional ingresa a la arena internacional como un contrapeso o aún un competidor de las grandes potencias.

- *Tipo II*: una forma que opera como un componente en la división internacional del trabajo y poder existente, v. gr. SELA e integración regional económica. Tiene como principal tarea el fomento del desarrollo y la armonización de las estrategias de desarrollo, con el propósito de crear grandes mercados, reducir las dependencias, aumentar la independencia colectiva, garantizar la identidad de los miembros en el escenario internacional, asegurar la viabilidad de Estados pequeños, evitar la sumisión a los intereses hegemónicos y fortalecer la capacidad para la negociación internacional.

- *Tipo III*: corresponde al «nuevo regionalismo» o «nueva integración», que resulta de una situación internacional distinta, de una globalización sin precedentes y del predominio de tres grandes bloques. Por consiguiente, trata con visiones y necesidades estructurales del sistema internacional, sin enfatizar las construcciones formales y judiciales de las entidades regionales.

Conforme la arquitectura sistémica ha variado y se han consolidado actores regionales no estatales, comienzan a identificarse otro tipo de expresiones como el ya mencionado «regionalismo híbrido», que se refiere al proceso que resulta de fronteras más borrosas, procesos de construcción de comunidades más fluidos y cambiantes grados de influencia de actores extrarregionales, como las grandes potencias, lo que ha dado lugar a que diversos actores incidan sobre el regionalismo político y económico y la integración regional, de manera que también hay transregionalismo e interregionalismo (Hu 2009; 9).

Para construir esquemas regionales los agentes tienen que superar algunas etapas. Según A. Etzioni (citado Dokken 1997: 160) hay tres fases durante el proceso de integración: (i) estado de preunificación; (ii) proceso de unificación; y (iii) estado terminal. Por su parte K. Dokken (1997: 167) sugiere un modelo de tres fases: (i) pre-funcional; (ii) funcional; y (iii) pos-funcional. A ello se suman las categorías según la gradualidad, que en general parte del modelo propuesto por B. Balassa (1961: 2) de área de libre comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica; unión económica plena.

Teorías de la integración regional: un breve recuento

En gran medida la evolución de la teoría de la integración ha reflejado los debates de los teóricos de RI y las principales tendencias de pensamiento. Estos esfuerzos han estado dirigidos a reconocer las razones que conducen a los Estados a delegar soberanía en una instancia supranacional. Desde esta perspectiva, A. Moravcsik (1998: 8-9) identifica –por lo menos para el caso europeo– tres razones generales: (i) la vinculación ideológica bajo la idea del federalismo; (ii) la necesidad de ahorrar en la administración de la información y los esquemas institucionales; y (iii) la orientación a limitar y controlar varios gobiernos al colocarlos bajo un mismo esquema, lo que se expresa mejor en las teorías funcionalistas de los regímenes internacionales.

Los principales enfoques sobre integración regional han sido: teoría de la comunicación, ederalismo, confederalismo, funcionalismo y neofuncionalismo. Cabe anotar que si bien el Federalismo es considerado como una de las teorías de la integración, en realidad constituye un enfoque, incluso una ideología, que procura la eliminación de actores internacionales a favor de un nuevo y único actor internacional, aunque en el ámbito doméstico las partes originales no desaparezcan. Por consiguiente, no se considera como una teoría aplicable en toda su dimensión a la integración.

A esas teorías, que bien pueden denominarse clásicas, se han agregado: el integubernamenalismo y el consociacionalismo, además de otras más específicas como los Enfoques de Concordancia y el de Redes de Política. Algunas de éstas serán tratadas en esta sección. Sin embargo, la más desarrollada es el neofuncionalismo que se origina en la crítica de su funcionalismo precursor y concibe la integración internacional como resultado

del proceso de negociación pluralístico entre fuerzas políticas destacadas –tales como grupos de interés, partidos, gobiernos y organizaciones internacionales– (Dokken 1997: 42).

Por su parte, A. Chanona (1991: 19) considera que existen dos grandes grupos de teorías sobre la integración regional: (i) las socio-políticas; y (ii) las económicas de la integración.

Cabe mencionar que una de las principales debilidades de estas teorías es que han sido poco específicas e inconsistentes, sobre todo en su variable dependiente. «Esta naturaleza indefinida del estado final o de la condición terminal a la que se supone que la integración regional está dirigida es un problema que los cuatro enfoques tienen en común» (Dokken 1997: 43). Otra debilidad es la dificultad para aplicarlas a los esfuerzos integracionistas en el caso de los países en desarrollo. Ello porque, de acuerdo con K. Dokken (1997: 43) estas teorías clásicas parten de la existencia de un grado de interdependencia entre las partes integradas. Además, esos enfoques favorecen a sociedades con un alto nivel de desarrollo económico, tecnológico y democrático, lo que no tiene lugar en la mayoría de los casos de las regiones en desarrollo.

Esta misma autora (Dokken 1997: 153-5) advierte que otra de las principales debilidades es la incertidumbre en la operacionalización de las variables. Para lograr corregir esto se requiere atender los siguientes elementos:

- una variable dependiente, lo que implica precisar conceptos sobre (a) el ámbito geográfico; (b) el tipo de organización); y (c) el curso adoptado;
- poner atención a la influencia de las fuerzas externas: variables exógenas;
- poner atención a los bajos niveles del continuum de la integración: entender las variables y factores de los niveles iniciales como: (a) qué parte de la ideología se aplica a esos niveles; (b) en qué medida el conflicto ha sido un factor positivo; y (c) cuáles son las implicaciones en la alta y baja política;
- la alta política debe ser una parte integrante de la teoría;
- la voluntad del acto político es un elemento central; y
- entender que el compromiso inicial en un proceso de integración regional presupone algún grado de conciencia entre los participantes.

Esta imprecisión aún persiste en la mayoría de las teorías de integración. Esto a pesar que el punto de cambio en estas teorías fue la publicación de *International Organization* en el otoño de 1970 de una edición especial dedicada al tema, que se convirtió en el libro editado por L. Lindberg y S. Scheingold, *Regional Integration Theory and Research*, al que se sumó el trabajo de E. Haas en 1975, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*; a partir de los cuales se reconoce la multidimensionalidad y complejidad del proceso integracionista y la relación entre integración e interdependencia. Sin embargo, la nueva perspectiva no alcanzó el poder explicativo necesario de acuerdo con las características y dinámica del fenómeno observado, con lo que se cae, en palabras de K. Dokken (1997: 148) en una «anomia teórica» producto de la falta de una teoría explicativa satisfactoria.

En este apartado identifico las principales presunciones de esas teorías, con el propósito de completar los fundamentos que permitieron entender y explicar la integración durante la mayor parte del siglo XX.

Teoría de la Comunicación

El punto de partida es el Estado-Nación: unidad básica del proceso integracionista, puesto que la integración es básicamente la formación de una «comunidad de Estados», no la abolición de éstos. A través del establecimiento de esta comunidad los Estados-Nación pueden lograr acomodar y regular sus interacciones para desarrollar un acuerdo social entre ellos y mejorar sus capacidades para evaluar y usar la información acerca del ambiente político. Por consiguiente, la variable dependiente es considerada como la «comunidad» que se establece. En ese sentido forma parte de la concepción de la integración como un producto. Además, la integración garantiza la paz y la seguridad internacionales (Dokken 1997: 117).

Los teóricos de este enfoque, particularmente K. Deutsch, no hacen una referencia detallada a la construcción de instituciones de la integración, puesto que ésta es considerada como «la consecución, en un territorio, de "un sentido de comunidad" y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y generalizadas para asegurar, por un "largo" tiempo, expectativas dignas de confianza de cambio pacífico entre sus poblaciones...» (Dokken 1997: 118).

El objetivo final de este enfoque es el establecimiento de un sistema interestatal caracterizado por el alto grado de comunicación y la receptividad entre sus miembros, lo que haría inconcebible la violencia en el futuro, puesto que habría gran compatibilidad de los valores e imágenes. Mientras que en el nivel sistémico la integración sirve para regular las relaciones entre subsistemas independientes como un medio para satisfacer las «necesidades sistémicas». En el nivel individual, considerando que el desarrollo político resulta del proceso de aprendizaje social, señala que los individuos comenzarán a pensar en términos de «nosotros», así sus aspiraciones y auto-imágenes llegarán a ser compatibles, adoptando un sentido de «destino común». Por consiguiente, es necesario que un proceso de asimilación social preceda al desarrollo político (Dokken 1997: 119-21).

De este enfoque se deduce que el propósito final es el establecimiento de un sistema internacional que garantice la seguridad y la paz de la comunidad mundial. Por cuanto, una vez consolidadas las «comunidades de Estados» regionales, éstas desarrollarían mejores comunicaciones con otras comunidades de Estados hasta constituir una sola comunidad mundial al estilo *kantiano*.

Funcionalismo

Si bien el funcionalismo corresponde a una metateoría, lo mismo que el neofuncionalismo (véase Edwards & Neutzling 2000), en este caso se refiere al funcionalismo aplicado a la integración.

David Mitrany –el denominado "padre del funcionalismo"– en su trabajo *A Working Peace System* (Dokken 1997; Caporaso & Keeler 1995) identificó los principales argumentos funcionalistas, señalando que el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, la industria y la guerra, el crecimiento económico y los problemas ecológicos y sociales en los ámbitos regional y global son fuerzas irresistibles hacia la cooperación internacional y la unidad política. Por consiguiente, hay un consenso entre medios y fines, lo que facilita las conductas cooperativas entre los Estados. Así se procura establecer, como producto final, una red de agencias funcionales, lo cual eliminará la guerra y tornará a los Estados-Nación en entidades superfluas porque se llegará a constituir una «comunidad mundial» (Dokken 1997: 126).

En el nivel sistémico la integración conduce a una transición entre un sistema político-legal de relaciones entre Estados-Nación basado en conflicto, a uno en donde predomina una red de organizaciones funcionales fundamentadas en elementos utilitaristas. Así la propuesta de un sistema parte no de agrupaciones regionales, definidas por fronteras políticas, sino de áreas temáticas definidas por sus funciones, tales como transporte y control de enfermedades endémicas. Por lo tanto, «el proceso que conduce a la transición involucra el fortalecimiento gradual de las organizaciones funcionales internacionales, las que prueban su mérito a través de la ejecución de tareas funcionales sobre una base global» (Dokken 1997: 126).

El fundamento del funcionalismo es el «autodeterminismo técnico», puesto que el proceso de integración posee su propia dinámica. Por ello, en cierta medida el énfasis está en el nivel individual, pues las actitudes políticas de los individuos son las que aseguran una tendencia a favor de la colaboración funcional. «Esto no significa un alejamiento del énfasis funcionalista sobre las instituciones. Sino que la sabiduría acumulada por las instituciones puede ser transmitida a los individuos solo cuando una nueva conciencia ha sido creada, haciendo a los individuos receptivos a adicionales empresas funcionales» (Dokken 1997: 128).

No obstante, algunos críticos lo consideran más una estrategia para subvertir la resistencia del Estado-Nación ante el avance de la integración. Por eso L. McCall (1976: 9-10) señala: «La clave de la estrategia funcionalista es la creencia que los arreglos funcionales son necesariamente inevitables en el mundo moderno.» A pesar del auge del funcionalismo, persiste, de acuerdo con ese autor (ibíd.: 10), el debate es acerca de si «…un acuerdo funcional derramará dentro de contextos funcionales no relacionados a través de un proceso de aprendizaje o si esto solo puede dar nacimiento a un acuerdo funcional adicional en su sector funcional relacionado.»

Para los funcionalistas si bien, inicialmente, es útil mantener una separación de esferas o sectores funcionales, conforme se aprenden lecciones de la integración en un contexto funcional particular, la experiencia será transferida por los actores a nuevos contextos funcionales. Por ello se identifica un punto de despegue de la integración a partir del cual no hay retorno. Así, de acuerdo con L. McCall (1976: 10), «…más allá de tal punto el decisor racional presumiblemente estará enfrentado con el hecho que su Nación ha llegado a estar enredada en el tejido funcionalista de tal forma que los costos de salida son prohibitivos en comparación con el hecho de permitir que el proceso continúe.»

Neofuncionalismo

Para el neofuncionalismo la integración surge de procesos de negociación pluralísticos entre fuerzas políticas –tales como grupos de interés, partidos políticos, gobiernos y organizaciones internacionales–. El proceso está orientado y es incremental respecto a los temas de bienestar (Dokken 1997: 128).

Por consiguiente, el neofuncionalismo comparte elementos del funcionalismo y el federalismo. Del primero la centralidad de los actores transnacionales y del segundo las instituciones centrales; sin embargo, desarrolló su propia lógica integracionista al incorporar principios y valores de la interacción transnacional, de la dinámica de la construcción de instituciones y de los estilos de toma de decisiones colectiva (Chryssochoou, et all 1999: 21). Por eso:

> *…el pensamiento neofuncionalista insertó el elemento del conflicto en el análisis de los procesos regionales, también como el de vínculos futuros entre las distintas, pero interrelacionadas, arenas políticas. Los mecanismos procedimentales fueron vistos como decisivos, considerando la idea de un consenso socio-sicológico en el nivel popular, una variable indirectamente vinculada a la filosofía de la integración internacional de Mitrany, no fue concebida como un prerrequisito para la transferencia del poder autoritario de toma de decisiones para un nuevo centro regional." (Chryssochoou, et all 1999: 21-2)*

Por su parte, L. McCall (1976: 11) señala que los neofuncionalistas se distinguen por introducir un conjunto de variables y conceptos para ampliar la cobertura de la teoría de integración. Así han acuñado nuevos términos, presentado nuevas variables y generado nuevas hipótesis. Entre esos conceptos está el de la politización gradual de los actores de E. Haas y P. Schmitter; al que se suma el de «alta política» de J. Nye. Por eso «…el *spillover* y la politización son dos diferentes estilos de integración y pueden ser representados como los extremos opuestos de una secuencia de estilos de integración.»

Para tratar de entender y explicar este fenómeno E. Haas adoptó un modelo de un sistema dinámico orientado hacia el actor, que permite explicar la transformación del sistema bajo un nuevo conjunto de relaciones que dan origen a un nuevo sistema. La orientación hacia el actor es esencial, porque para el neofuncionalismo los actores son vitales en la primera fase de la integración.

Teniendo en cuenta que para E. Haas el resultado final de la integración es una nueva comunidad política supranacional, este autor considera el neofuncionalismo como una teoría consistentemente fenomenológica, evitando la aseveración normativa y la generalización sistemática (Haas 1971: 23).

A pesar de considerar la integración regional como un producto, lo cierto es que en general el neofuncionalismo concibe la integración como un proceso y ven en éste algún grado de construcción de instituciones. Además, «hay un énfasis general sobre los cambios en las expectativas y actividades por parte de los 'actores políticos', un término que engloba un amplio rango de élites societales en los partidos, burocracias y grupos de interés» (Dokken 1997: 132).

El establecimiento de tales instituciones regionales diseñadas para tratar con tareas funcionalmente específicas pondrá en movimiento los procesos económico, social y político, lo cual, a la vez, generará presiones hacia una integración adicional (Dokken 1997: 133). Así surge el concepto de *spillover* (derrame) o la «lógica expansiva de la integración sectorial».

El neofuncionalismo introdujo tres cambios:

- una reorientación metodológica;
- intento de incorporar en un modelo teórico los fragmentos de las condiciones del trasfondo, de tiempo y del proceso, además de los resultados; y
- la importancia de las instituciones supranacionales (Caporaso & Keeler 1995: 32-3).

En ese sentido, al igual que el funcionalismo, el neofuncionalismo recapituló el proceso sustantivo que estaban tratando de explicar. Sin embargo, éste último refinó varios aspectos, como el aporte de E. Haas sobre las instituciones y actitudes, que incluyeron los modelos de toma de decisiones y el aprendizaje sobre la integración. Asimismo, permitió una mayor comprensión del *spillover*. Al mismo tiempo que comenzó a percibir el rol de las élites políticas nacionales como catalizador del proceso y la importancia del ambiente externo (Caporaso & Keeler 1995: 35).

Sin embargo, persistieron ambigüedades y algunos problemas que impidieron cumplir con los estándares teóricos. Primero, porque no lograron construir una estructura que permitiera explicar las regularidades; y segundo, porque no apoyaron los reclamos contrafactuales.

Como he señalado el concepto clave de los planteamientos neofuncionalistas es el *spillover*, o 'desbordamiento' de la situación de una dimensión espacial o ámbito de acción a otros. De ahí que se concibe como un concepto que hace referencia a la expansión de la iniciativa integracionista de un área temática a otra y a la profundización de la integración. Esto tiene en cuenta que este fenómeno está basado en la voluntad política y es implementado por una toma de decisiones deliberada. Se parte del supuesto que hay o puede haber un creciente interés en la integración; que al traducirse en interacciones, conectará las esferas de la voluntad política, la decisión política y la implementación de esas decisiones (Mols 1993: 55). Esto es válido porque para E. Haas (1971: 35) la dinámica del proceso de integración resulta de los acontecimientos que ocurren durante el desarrollo del mismo. Así:

> *"Los actores cambian sus argumentos, redefinen sus intereses, ven nuevas oportunidades y responden a nuevas instituciones en casa y regionalmente. Muchos de estos nuevos estímulos surgen como un resultado predecible de lo que ocurre en el proceso de integración y puede ser evaluado conceptualmente sin introducir nuevas variables en un punto avanzado de una secuencia integradora/desintegradora."*

Para J. Nye (1971: 201) el concepto *spillover* resultó ambiguo desde el inicio, sobre todo porque fue frecuentemente mal aplicado. Por cuanto pueden surgir situaciones que degeneren el vínculo original o punto de partida. Así hay que tener en cuenta que si el inicio de la construcción de un esquema regional genera o puede generar una respuesta

inesperada por parte de las fuerzas societales, dando lugar a un aumento en las transacciones, los decisores y actores políticos enfrentarán situaciones nuevas, que los obligan a adoptar medidas adicionales. Para subsanar esa ambigüedad J. McCormick (1999: 15) propone el establecimiento de subcategorías:

- *spillover* funcional: la imposibilidad de aislar a los sectores económicos conduce a la integración de un número cada vez mayor de sectores;

- *spillover* técnico: la disparidad en los estándares conduce a que los Estados partes puedan beneficiarse de las distintas regulaciones, a pesar de sus diferencias; y

- *spillover* político: al integrarse los distintos sectores funcionales, el *lobby* de los grupos de presión pasa de las instancias gubernamentales a aquellas regionales, lo cual incrementa la presión para que no se abandone el proceso integracionista.

Mientras que P. Schmitter (citado McCormick 1999: 16-7) introdujo cuatro términos relacionados con o derivados del concepto de *spillover*:

- *spillaround*: incremento en el panorama de las funciones integracionistas, sin necesidad de profundizar o incrementar la autoridad;

- *buildup*: incremento en la autoridad sin que se expanda el número de áreas integradas;

- *retrenchment*: incremento en el nivel de arbitraje entre las partes en perjuicio de la autoridad de las instancias regionales;

- *spillback*: tanto la dimensión como la profundidad de la autoridad regional se reduce.

Sin embargo, R. Hansen (1973: 232) advierte que «si al *spillover* le fue dada una prominente posición en el paradigma neofuncionalista inicial, muy poca atención fue puesta al rango de actores relevantes y las motivaciones de esos actores.»

En el caso de Centroamérica es interesante lo que anota G. Wynia (1970: 326-9) a partir de los planteamientos de autores como R. Hansen, J. Cochrane y J. Nye, que el *spillover* de lo económico a lo político es improbable por las limitaciones impuestas a la sobrepolitización de los temas distributivos. Por lo que es el *spillaround* el que mejor refleje la experiencia centroamericana, como resultado de la creciente participación de los técnicos y las estrategias despolitizadas. Pero, además, hay que tener en cuenta que esta iniciativa no amenazó ningún interés económico de las potencias y los gobiernos no transfirieron poder de decisión a las instancias regionales. Asimismo, los costos del proceso fueron pagados en su mayoría por organizaciones internacionales (especialmente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y la reducción de los aranceles no fue sentida en los primeros años por la población debido a las crecientes importaciones y la expansión de los impuestos de consumo.

En definitiva, de las teorías clásicas de la RI. la más desarrollada es el neofuncionalismo; no obstante, muestra debilidades significativas. Así R. Hansen (1973:

231) concluye que esta escuela sobreenfatizó los efectos y dinámica del *spillover;* primero porque «hubo un reconocimiento del hecho que la coordinación de políticas entre los Estados miembros... podría sustituir el más amplio control supranacional»; y segundo porque «…hubo un fracaso para reconocer que en un mercado común constituido por economías relativamente bien desarrolladas, un bajo grado de autoridad supranacional es totalmente compatible con una distribución de los beneficios de la integración.»

Por su parte, A. Chanona (1991: 19) sostiene que el neofuncionalismo subestimó al Estado y su habilidad para detener o frenar la construcción del nuevo centro de poder; al igual que las capacidades de la burocracia doméstica para enfrentar la transferencia de poder hacia el nuevo centro. Esto se comprueba al identificar las tres principales omisiones neofuncionalistas y, en general, de las teorías clásicas:

- percepción errónea de la separación entre integración económica y política, en lo que Pelkmans denominó la «dicotomía» de la teoría de integración;

- asignación de un gran valor a la integración económica, pero sin reconocer que es un proceso altamente político; y

- no llegar a reconocer que el Estado sigue siendo el eje central de la dinámica integracionista (Chanona 1997: 21).

Intergubernamentalismo

El intergubernamentalismo, enmarcado en la escuela realista de RI y como una respuesta al neofuncionalismo, parte del supuesto que los Estados son actores racionales, a lo que se suma el proceso de formulación doméstica de la política exterior. Según A. Moravcsik (citado Bache 1998: 24) hay una estructura tripartita:

- *formación de la política exterior*: es un proceso doméstico pluralista que permite definir el interés nacional y la posición del gobierno frente a la negociación internacional;

- *negociación interestatal*: se fundamenta en el análisis acerca de cómo el interés nacional entra en conflicto durante una negociación y es reconciliado; y

- *delegación institucional*: explica la delegación de poderes gubernamentales a instituciones supranacionales.

Los tres elementos esenciales del intergubernamentalismo, en su versión liberal, son: (i) presunción de una conducta estatal racional; (ii) una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales; y (iii) análisis intergubernamental de la negociación interestatal (Dokken 1997: 58). Así, «de acuerdo al intergubernamentalismo liberal, la identidad, los intereses y la influencia de los grupos varía a través del tiempo, el lugar y, especialmente, del área temática, según los beneficios y costos netos esperados de las políticas exteriores potenciales. Los grupos articulan las preferencias y los gobiernos las agrupan» (Dokken 1997: 58).

Desde esta perspectiva, lo que se hace es integrar elementos de las teorías de preferencias, negociación y regímenes, facilitando el análisis de la toma de decisiones en el proceso de integración. Esto se logra al observar la lucha doméstica entre coaliciones; enfatizar el rol del poder relativo; y dar prioridad a las instituciones pasivas y a la autonomía de los líderes nacionales.

A. Moravcsik (citado Dokken 1997: 60) señala que el intergubernamentalismo «…integra en un sencillo marco teórico dos tipos de teorías generales de RI, a menudo vistas como contradictorias: una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales y un análisis intergubernamentalista de la negociación interestatal y la creación institucional.» Por lo tanto, desde la perspectiva de A. Moravcsik la integración es un ejemplo exitoso de un régimen internacional, en el cual «…la conducta de los Estados refleja las acciones racionales de los gobiernos limitadas en el plano doméstico por las presiones societales y en el externo por su ambiente estratégico» (citado Bache 1998: 24). Sin embargo, se insiste en que el factor exógeno fundamental en el proceso integracionista es la demanda intergubernamental por ideas de políticas, y no la oferta supranacional de esas ideas. De esta forma los gobiernos estatales continúan siendo los actores dominantes.

Esta escuela se fundamenta en las teorías generales sobre negociación intergubernamental, con la finalidad de entender que «…el poder relativo entre Estados es condicionado por la interdependencia asimétrica, que dicta el valor relativo de los acuerdos a los diferentes gobiernos» (Moravcsik 1998: 7). Esto es relevante porque refleja la naturaleza e intensidad de las preferencias estatales a partir de tres presunciones: (i) las negociaciones tienen lugar en un esquema no coercitivo que le permite a los gobiernos rechazar aquellos acuerdos que los coloquen en una situación desventajosa; (ii) los costos de transacción de la información e ideas son bajos en comparación con los beneficios de la cooperación interestatal; y (iii) la distribución de los beneficios refleja el poder relativo de la negociación (Moravcsik 1998: 60-1).

Esas tres presunciones se expresan en tres factores específicos:

- el valor de las alternativas unilaterales de política relativas al *status quo*;
- el valor de las coaliciones alternativas vinculadas a la cuestión de las exclusiones; y
- las oportunidades para vinculaciones temáticas o efectos colaterales (Moravcsik 1998: 63).

Otros planteamientos teóricos

Como indiqué, hay otras propuestas y marcos teóricos sobre la integración. Uno de ellos es el Enfoque de Concordancia. D. Puchala (citado Chryssochoou, et all 1999: 33) sugiere un sistema de concordancia en el sistema internacional. Se trata de «Estados interactuando cooperativamente» basados en la armonización de los intereses de los actores y en las interacciones mutuamente benéficas. Según esta propuesta «El rol del Estado-Nación permanece central en el proceso de integración pero al mismo tiempo las

instituciones de los sistemas más grandes poseen su propia lógica organizacional y operacional.»

Tal sistema de concordancia puede incorporar agentes de distintos niveles organizacionales o arenas gubernamentales, sin que ello genere un sistema de estructuras de autoridad jerárquica. Además, se trata de «un complejo sistema internacional pluralista con altos niveles de institucionalización y varias redes organizacionales, en donde las interacciones internacionales son principalmente canalizadas a través de medios burocráticos, más que diplomáticos...» (Chryssochoou, et all 1999: 33).

En este tipo de sistemas, las técnicas de negociación usadas por los actores son relevantes para alcanzar resultados mutuamente reforzados en las negociaciones interestatales o con otros agentes internacionales. En este contexto la coerción y la confrontación son excluidas de los modelos aceptables de conducta internacional. Así las reglas del sistema son determinadas por lo que D. Puchala denomina un juego de «información total», en donde el secreto y la decepción resultan desconocidos (Chryssochoou, et all 1999: 33). Típico de regímenes internacionales, pero cuando el grado de institucionalización crece, como en la UE, deja de ser un régimen internacional para adquirir otro tipo de grado o nivel de legalización.

Otro planteamiento es el Consociacionalismo. Según esta escuela de pensamiento existe un sistema propuesto, en algunas ocasiones, por sociedades con profundas divisiones religiosas, raciales o lingüísticas, por lo que llegan a establecerse gobiernos fundamentados en una coalición que representa los diferentes grupos societales. En tales esquemas la toma de decisiones tiende, en la medida de las posibilidades, a ser delegada a los grupos; mientras que el poder y los recursos son divididos de acuerdo con el tamaño de cada grupo. Esto puede generar una situación en la que las minorías estén deliberadamente sobrerrepresentadas y protegidas por el poder de veto (McCormick 1999: 5).

En definitiva, «un sistema consociacional es como un conjunto de delicadas, pero seguras, escalas balanceadas. La estabilidad del sistema en su totalidad puede ocasionalmente obligar a los líderes a usar métodos antidemocráticos para disciplinar a los segmentos» (McCormick 1999: 7).

Finalmente, del Consociacionalismo se deriva un planteamiento que resulta en un modelo denominado «Consociación Confederal», la que se refiere a «…una compleja comunidad cuyas distintas unidades culturalmente definidas y políticamente organizadas están unidas en una forma consensualmente pre-organizada de 'Unión' para propósitos específicos, sin perder su identidad nacional o renunciar a su soberanía individual a favor de una más alta autoridad central» (Chryssochoou, et all 1999: 49).

Otra propiedad es la del «pluralismo controlado» que induce a las élites de los miembros a adoptar los principios de *joint consensual rule*. Esto hace que este enfoque enfatice el hecho que las competencias de la Unión son compatibles, tanto con la idea de estatidad, como con la construcción futura de procesos nacional-estatales, fortalecimiento de la comunidad subnacional y mantenimiento de identidad múltiple (Chryssochoou, et all 1999: 50).

Desafíos y retos de la integración regional

La teoría de la integración ha tenido un enfoque claramente eurocéntrico y sesgado al concebirse la integración económica separada de la esfera política. En el primer caso incluso los teóricos de mediados del siglo XX, como G. Myrdal (*Economic Theory and Underdevelopment Regions*, 1957), consideraron que la integración entre países en desarrollo no era viable, porque «si bien una región subdesarrollada como conjunto podría beneficiarse de la integración económica, algunas de las unidades participantes podrían ser adversamente afectadas cuando la actividad económica tiende a concentrarse en las partes más desarrolladas y económicamente atractivas de la región» (citado Cochrane 1969: 47).

En general, las teorías clásicas de integración no atendieron la situación de los países en desarrollo, por eso prácticamente el caso centroamericano no fue objeto de análisis por parte de los teóricos más conocidos en las décadas de los cincuenta y los sesenta. Los distintos enfoques favorecieron las sociedades con un alto nivel relativo de desarrollo tecnológico, económico y democrático. Según las teorías, en general, la interdependencia económica y algún grado de interdependencia tecnológica es el punto de partida de la integración regional (Dokken 1997: 107). Esto resulta contradictorio, porque en Centroamérica la integración se percibió como el medio para el desarrollo industrial (cfr. Suominan 2008; y Dabène 2009, entre otros estudios sobre el Istmo). Sin embargo, tal contradicción, como también la crisis de la teoría de la integración regional durante los años setenta, no condujo a la formulación de un nuevo planteamiento teórico, sino a los ajustes en algunas presunciones; de forma que el abordaje de experiencia como la centroamericana se hizo desde la concepción de los Estados con mayor desarrollo. Persistiendo el vacío de una teoría comprehensiva sobre la integración y en general sobre el regionalismo. Seguido de un proceso a partir de la década de los noventa y particularmente en la primera década del siglo XXI en que se ha enfatizado la práctica a partir del modelo de la UE como el referente para todas las regiones.

En el segundo aspecto –separación de las esferas económica y política– en las últimas dos décadas se concluyó que no existe tal frontera entre la integración económica y política, en gran parte porque son procesos altamente politizados y porque «el proceso formal de la integración económica es el resultado de la interacción compleja entre las diferentes políticas económicas exteriores» (Chanona 1991: 20). Incluso este autor hace referencia a un «posneofuncionalismo», que procura «cubrir las lagunas de análisis sobre los costos y beneficios, las motivaciones, los incentivos y la lógica económica y política de los procesos de integración» (Chanona 1991: 21).

Entre esas debilidades está la dicotomía entre las políticas exteriores y la estructura internacional, que según A. Chanona (1991: 21-2) se puede superar a partir de «concebir irreductiblemente la articulación entre Estado-integración regional como una 'causación recíproca' y/o 'codeterminación' entre las estrategias del Estado y la especificidad de la integración.» Es decir, reconocer que la relación entre actores internacionales y entre éstos y la estructura y la participación activa de los Estados en la construcción de identidades de nuevos agentes internacionales es clave para entender la integración regional.

La necesidad de realizar ajustes en la teoría de la integración, para adaptarla a los nuevos desafíos de los procesos integracionistas y del denominado «nuevo» regionalismo, ha

sido mencionada a lo largo de la década de los noventa. J. Caporaso y J. Keeler (1995: 55-6; véase De Lombaerde, Estevadeordal & Suominen 2008, entre otros) anotaron que dos aspectos básicos en el futuro de la teoría de integración son: (i) necesidad de un mejor matrimonio entre trabajo teórico y empírico; y (ii) que la teoría de integración no es el único referente de la conducta política de los actores internacionales. Esto no significa que la teoría de la integración esté obsoleta, sino que se hace necesario desarrollar un nuevo cuerpo teórico que incorpore los elementos recientes.

Pero además, es indispensable formular un planteamiento que sea aplicable a los países en desarrollo –de los cuales los centroamericanos constituyen un caso que merece atención por su ubicación geopolítica y geoestratégica y por las políticas de integración y apertura económica que han implementado en los últimos años–, y especialmente a las regiones en desarrollo o mixtas, pues difícilmente estas regiones y países podrían satisfacer las necesidades de las ganancias económicas previstas y de la creación/desviación de comercio, porque su principal objetivo es la industrialización (El-Agraa 1997: 70-1), al que se agrega el de la inserción en el comercio mundial en condiciones favorables para sus bienes claves.

Entonces uno de los principales retos para la teoría de integración se plantea en dos niveles: uno es el de la perspectiva del regionalismo y la integración regional como un fenómeno que se manifiesta en todo el mundo; el otro es de las particularidades de cada región y proceso integracionista, que no puede ser observado, explicado y comprendido desde un enfoque teórico estandarizado y menos con una perspectiva europea. Esto último aplica al caso centroamericano. La experiencia de Centroamérica como región y regionalismo requiere un modelo teórico que reconociendo la naturaleza, fundamentos y principios de la integración permita entender la construcción y dinámica del SICA, reconociendo que como sistema no es una organización intergubernamental como lo fue la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, y que en la práctica responde a lo que he denominado «regímenes de integración regional» (Murillo 2002). Sin embargo, los esfuerzos que realizan en las academias de los países centroamericanos en materia de integración regional tienden a quedar atrapados en lo que J. Rosenau denominó las «prisiones conceptuales» y manteniendo un anclaje en la visión del siglo XX. En ese sentido Centroamérica es un buen laboratorio para probar las teorías de la integración y repensar de lo que debe ser ese proceso en el resto del siglo XXI; pero falta impulsar el proceso de análisis para llegar a escribir dos textos, que en mi criterio, son claves para comprender el proceso integracionista: i) la historia de la integración regional centroamericana, desde lo teórico, lo normativo y lo institucional; y ii) el gran ABC de la integración centroamericana.

Para concluir, cabe señalar que las condiciones vigentes a finales del siglo XX, las que dieron un nuevo impulso al regionalismo y obligaron a los Estados, al igual que a actores no estatales –incluidas las empresas– a revisar sus conductas frente a los modelos de integración, conducen, necesariamente, a una revisión de los supuestos que han servido de base a las teorías. Como parte de esa revisión, sobre todo del neofuncionalismo y su *spillover*, aparecen enfoques como el intergubernamentalismo, que resultan limitados por los conceptos positivistas y el análisis empírico que utilizan. Por consiguiente, es necesario revisar la integración regional bajo una nueva perspectiva, integrando elementos de otras teorías y teniendo en cuenta la nueva arquitectura global. Esto permitirá una mayor comprensión de los flujos transfronterizos, del intercambio de conocimientos entre agentes –

individuales y colectivos– más allá de los canales dominados por los Estados, de las nuevas amenazas a la seguridad y de las nuevas dinámicas de lo que denomino un «mundo transformado».

Consideraciones finales

Los cambios en el sistema internacional, tanto luego del fin de la Guerra Fría como del impulso a los procesos globalizadores, los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001 (9-11) en Nueva York –que condujo a la «militarización» de la política exterior por razones de seguridad y más estrictas medidas en el intercambio comercial–, las nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional y la aparición de nuevos actores internacionales no estatales han transformado el sistema internacional, sobre todo en su diseño arquitectónico. La relevancia de esos fenómenos ha hecho que hoy se aluda al fin del Estado *westfaliano* y al surgimiento de un Estado «poswestfaliano», lo que implica un cambio no solo en la estructura sistémica y estatal, sino también en la construcción de las identidades nacionales y regionales.

Por la magnitud del cambio, ello ha repercutido en la dinámica regional y en los procesos de integración. Hoy los conflictos regionales, al igual que los modelos de cooperación en una región determinada muestran características distintas a las del siglo pasado. Incluso muchos de los procesos regionales que mostraban algún grado de éxito en el escenario de la Guerra Fría, hoy tienden hacia el fracaso en el establecimiento de esquemas institucionales y espacios para una relación más armoniosa y la implementación de comunidades pacíficas. Esto ha dado lugar al «regionalismo abierto» y a otras formas de coordinación, al mismo tiempo que a la profundización de las divergencias y los conflictos en algunas regiones; por lo que es válido preguntarse si hay regiones que no logran desarrollar el regionalismo ni la integración y por qué. Pero también, por qué regiones como la centroamericana insisten en avanzar y retroceder, permaneciendo en los ejes de la diversidad-unidad y continuidad-ruptura, pues es posible identificar períodos de gran coordinación y desarrollo institucional y otros en que el proceso integracionista entra en un impasse.

Como las regiones interactúan con el sistema internacional –reconstituido por los cambios que generaron una nueva arquitectura sistémica– y con los Estados –replanteados hacia esquemas «poswestfalianos»– el estudio sobre región, regionalismo e integración regional necesariamente estarán vinculados con esos otros niveles de acción. En esa vinculación e interacción repercute la proximidad geográfica y cultural, incidiendo directamente en las cuestiones de seguridad y de coordinación regional (cfr. Paul 2012; 5; véase también Buzan & Wæver 2003). Este tipo de situaciones se pueden apreciar con relativa facilidad en Centroamérica por su cercanía geográfica y cultural con Norteamérica y Sudamérica, además de los retos y desafíos de seguridad que enfrenta por ser un puente entre esas dos masas continentales. Por lo tanto, cuando se trata de explicar la experiencia centroamericana en materia integracionista se deben contextualizar el análisis y, sobre todo, los cambios ocurridos, que en palabras de T. Paul (2012; 5) «…significa que serias alteraciones han ocurrido en las relaciones entre Estados, y en términos de sus intereses nacionales centrales, estrategias, modelos conductuales, percepciones y estructuras institucionales.»

Pero al realizar tal análisis, reconociendo que se trata de procesos construidos socialmente, la cuestión de identidad resulta una variable fundamental. En el caso de Centroamérica tal construcción ha sido históricamente débil, pues predominan los sentimientos nacionales y la diversidad más que la unidad. Prueba de ello es que en la educación formal –tanto primaria como secundaria– no se contribuye a la identidad regional; desde cada país se observa a Centroamérica como un espacio geográfico y como un vecindario, no como una región. Si la región y el regionalismo son constructos sociales, el fortalecimiento de la identidad es un componente vital y los gobiernos y las comunidades centroamericanas no trabajan en ello. Por consiguiente, el marco institucional y normativo de la integración regional tiene uno de sus pilares débil y hasta inexistente. Ésta es una tarea pendiente para los gobiernos y las entidades regionales en el Istmo.[4]

A esa debilidad identitaria se suma el problema de los híbridos conceptuales que resultan, en buena medida, de la importación de conceptos para la construcción de teorías y modelos, pero sin adaptarlos a la naturaleza, fundamentos y principios de la integración regional y a las particularidades, en este caso, de Centroamérica. Mientras no haya claridad y precisión conceptual es poco lo que se puede avanzar en un proceso integracionista firme y duradero. Prueba de esta otra debilidad es lo que señalé sobre la concepción que se tiene en cada país acerca de la integración regional, que está limitada a lo que cada país tiene como sede. De ahí que éste sea otro desafío para los gobiernos y entidades regionales.

A ese carácter híbrido y debilidad conceptual se suma la brecha que existe entre teoría y práctica en cada región específica. Esto porque, como lo he reiterado en este documento, los modelos teóricos son construidos a partir de una generalización y estandarización de los esquemas regionales, obviando las particularidades de cada región; al mismo tiempo que ignoran la vinculación entre lo sistémico, lo regional y lo estatal. Pero esto no es solo una deficiencia de la teoría de la integración regional, sino también de la teoría de relaciones internacionales que observa lo sistémico y lo estatal, en detrimento de lo regional. Así que lo conceptual es otro desafío para quienes intentan explicar y entender la integración; pues los enfoques teóricos no pueden estar desligados de la realidad en la que operan los procesos construidos socialmente.

De lo anterior se deriva otra variable respecto a la teoría del «nuevo regionalismo» y su carácter eurocéntrico, al considerar que el referente para todas las regiones es el modelo de la UE. Centroamérica es un buen ejemplo de esta situación, pues las iniciativas para el fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana y el desarrollo del marco normativo, que tienen respaldo de la asistencia europea, son realizadas con y a partir del trasfondo de la UE como esquema de integración. Esto conduce a que particularidades de cada uno de los países, de la experiencia centroamericana desde la primera mitad del siglo XIX y de la construcción de región y regionalismo de Centroamérica sean invisibilizados. Ello resulta quizás el principal desafío y reto de la academia, instituciones regionales y gobiernos centroamericanos, pues a partir de la teoría de la integración de naturaleza general se deben formular los planteamientos propios de cada región. Es una tarea ardua, pues la construcción de teorías requiere de un buen análisis, explicación y comprensión de la realidad y práctica que será sistematizada y teorizada; sin embargo, el principal problema

4. El ICAP ha realizado un primer esfuerzo en este tema, incluyendo dentro de su "Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012-2015", un eje estratégico referido a la promoción de la Cultura Cívica Centroamericana.

en esta materia es que o no hay esfuerzos o los que se están realizando se hacen en forma fragmentada en cada país.

En definitiva, Centroamérica, como región, debe enfrentar los cambios sistémicos y estatales en lo que denomino el «mundo transformado» para fortalecer la dinámica regional y consolidar el proceso integracionista. Esta tarea requiere una perspectiva integral y holística, es decir observar las partes que componen el todo al mismo tiempo que el todo como una unidad; pero contextualizándolo en las dimensiones temporal y espacial, con el trasfondo cultural propio del Istmo. Repito, la tarea es ardua y compleja, pero precisamente por ello debe ser abordada por todos los componentes nacionales y regionales que intervienen. Desde esa perspectiva este documento aspira a ser un modesto aporte al debate que debe realizarse en cada país y en Centroamérica.

Bibliografía

Alagappa, M. 1995. «Regionalism and Conflict Management. A Framework for Analysis». Review of International Studies. 21: 359-387.

Aldeacoa, F., y N. Cornago. 1998. «El nuevo regionalismo y restructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. L(1): 59-113.

Arnaud, V. 1996. MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional. Buenos Aires; Abeledo Perrot.

Axline, A. 1993a. «Introduction» in The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies, edited by A. Axline. London: Fairleigh Dickinson University Press. pp. 1-6.

_____. 1993b. «Comparative Case Studies of Regional Cooperation Among Developing Countries» in The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies, edited by A. Axline. London: Fairleigh Dickinson University Press. pp. 7-33.

Bache, I. 1998. The Politics of European Union Regional Policy. Multilevel Governance of Flexible Gatekeeping. England: Sheffield Academic Press.

Balassa, B. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Illinois; Richard Irwin Inc.

Bhalla, A.; and P. Bhalla. 1997. Regional Blocks. Buildings Blocks or Stumbling Blocks? New York; St. Martin's Press.

Bryan, A. 1990. «The Integration Movement in Latin America. Theory, Process, Trends and Options» in Regional Comparative Experience and Prospects, edited by A. Bryan and L. Dembinski. Geneva; Graduate Institute of International Studies. pp. 19-33.

Bull, B. 1999. «'New Regionalism' in Central America». *Third World Quarterly*. 20(5): 957-970.

Buzan, B.; and O. Wæver. 2003. *Regions and Power. The Structure of International Security*. New York; Cambridge University Press.

Caldentey, P. 2001. El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional. Tegucigalpa; BCIE.

Caporaso, J., and J. Keeler. 1995. «The European Union and Regional Integration Theory» in the The State of the European Union, Vol. 3; edited by C. Rhodes and S. Masey. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers. pp. 29-62.

Chanona, A. 1991. «Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional». Relaciones Internacionales. XIII(51): 18-24.

Chin, G. 2010. «Remaking the architecture: the emerging powers, self-insuring and regional insulation». *International Affairs*. 86(3): 693-715.

Chryssochoou, D., M. Tsinisizelis, S. Stwrides, and K. Infantis. 1999. Theory and Reform in the European Union. Manchester; Manchester University Press.

Cochrane, J. 1969. The Politics of Regional Integration: The Central American Case. New Orleans; Tulane University.

Dabène, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York; Palgrave-Macmillan.

De Lombaerde, P.; A. Estevadeordal; and K. Suominen. 2008. «Governing Regional Integration for Development: Introduction» in *Governing Regional Integration for Development. Monitoring Experiences, Methods and Prospects*; edited by P. De Lombaerde; A. Estevadeordal; and K. Suominen. Hampshire; Ashgate Publishing. pp. 1-7.

De Melo, J.; and A. Panagariya. «Introduction» in *New Dimensions in Regional Integration*; edited by J. de Melo; and A. Panagariya. New York; Cambridge University Press. pp. 3-21.

Dokken, K. 1997. Enviroment, Security and Regional Integration in West AfricaI. Oslo: University of Oslo.

Dunkerley, J. 1990. *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*. London; Verso.

Edwards, J.; and K. Neutzling. 2000. Functionalism. Disponible en http://www.ua.edu. revisado marzo 2002.

El-Agraa, A. 1997. «The Theory of Economic Integration» in Economic Integration Worldwide, edited by A. El-Agraa. New York; St. Martin's Press. pp. 34-73.

Evans, G.; and J. Newnham. 1998. The Penguin Dictionary of International Relations. London; Penguin Books.

Fawcett, L. 1995. «Regionalism in Historical Perspective», in Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, edited by L. Fawcett and A. Hurrell. New York; Oxford University Press.

Ferris, E. 1979. «National Political Support for Regional Integration: The Andean Pact». International Organization. 3(1): 83-104.

Fratianni, M. 2006. «Introduction and Summary of Conclusion» in *Regional Economic Integration*; edited by M. Fratianni. San Diego, CA; Elsevier. pp. 1-8.

Gilpin, R. 1975. «Three Models of the Future». International Organization. 29(1): 37-60.

Haas, E. 1961. «International Integration. The European and the Universal Process». International Organization. 15(3): 366-392.

_____. 1971. «The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing» in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 3-42.

Haas, E.; and P. Schmitter. 1964. «Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity of Latin America». International Organization. 18(4): 705-737.

Hansen, R. 1967. Central America Regional Integration and Economic Development. Washington D.C.; National Planning Association.

_____. 1973. «European Integration: Forward March, Parade Rest, or Dismissed?» International Organization. 28(4): 851-874.

Hayward, F. 1971. «Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts» in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 313-337.

Hettne, B. 1999. «Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation» in Globalization and the New Regionalism, edited by V. Rittberger. New York; Oxford University Press.

Hu, R. 2009. *Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism*. Washington D.C.; The Brookings Institution

Hurrel, A. 1995a. «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics». Review of International Studies. 21: 331-358.

_____. 1995b. «Regionalism in Theoretical Perspective», in Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, edited by L. Fawcett and A. Hurrell. New York; Oxford University Press.

Jovanovic, M. 1998. International Economic Integration: Limits and Prospects. London; Routledge.

Lindberg, L. 1971. «Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement» in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 45-127.

Manfield, E.; and H. Milner. 1999. «The New Wave of Regionalism». International Organization. 53(3): 589-627.

McCall, L. 1976. Regional Integration: A Comparison of European and Central American Dynamics. Beverly Hills; Sage Publications.

McCormick, J. 1999. Understanding the European Union. A Concise Introduction. New York; St. Martin's Press.

Mittelman, J. 1999. «Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization» in Globalization and the New Regionalism, edited by B. Hettne, A. Inotai, and O. Sunkel. New York; St. Martin's Press. pp. 25-50.

Mols, M. 1993. «The Integration Agenda: A Framework for Comparison» in the Challenge of Integration: Europe and the Americas, edited by P. Smith. New Brunswick; Transaction Publishers. pp. 51-75.

Moracsik, A. 1998. The Choice for Europe. Social Purpose and State Power for Messina to Maastricht. New York; Cornell University Press.

Murillo, C. 2002. *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica.* Tesis para optar por el grado de Maestría en Relaciones Internacionales. Heredia; Universidad Nacional, Costa Rica.

Niemman, M. 2000. A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy. London; MacMillan Press.

Nye, J. 1971. «Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model» in in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 192-231.

Osmañcsyk, E. 1976. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México; Fondo de Cultura Económica.

Pan, S. 1997. Regionalism in the World Political Economy. An Empirical Assessment and a conceptual Framework. UNV/IAS Working Paper, No. 38. Disponible: http://wumedia.ias.unu.edu, revisado febrero 2002.

Paul, T. 2012. «Regional Transformation in International Relations» in *international Relations Theory and Regional Trasnformation*, edited by T. Paul. New York; Cambridge University Press. pp. 3-21

Puchala, D. 1971. «International Transactions and Regional Integration» in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 128-159.

Remiro, A. 1999. «Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. LI(1): 11-57.

Rosenau, J. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulence World*. Cambridge, UK; Cambridge University Press.

_____. 2003. *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization*. New Jersey; Princeton University Press.

Schmitter, P. 1971. «a Revisted Theory of Regional Integration» in in Regional Integration Theory and Research, edited by L. Lindberg and S. Scheingold. Cambridge; Harvard University Press. pp. 232-264.

Solís, L.; y G. Machado. 2012. *Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Serie *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, No. 1. San José; ICAP.

Suominen, K. 2008. «Monitoring Regional Integration: The Case of Central America» in *Governing Regional Integration for Development. Monitoring Experiences, Methods and Prospects*; edited by P. De Lombaerde; A. Estevadeordal; and K. Suominen. Hampshire; Ashgate Publishing. pp. 57-84.

Taylor, P. 1993. International Organizations in the Modern World. The Regional and Global Process. London; Pinter Publishers.

Thompson, W. 1973. «The Regional Subsystem. A Conceptual Explication and a Propositional Inventory». International Studies Quarterly. 17(1): 89-117.

Wynia, G. 1970. «Central America Integration: The Paradox of Success». International Organization. 24(2): 319-334.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito con l Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito ha sido capacitar al personal del sector gubernamental y de asesorar a los gobiernos miembros, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.

Instituto Centroamericano
de Administración Pública

Teléfono

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax

(506) 2225-2049

Sitio web

www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-058-3