

La integración regional como objeto de estudio.
De las teorías tradicionales a los enfoques actuales

Daniela Perrotta¹

Introducción

La integración regional se vuelve un objeto de estudio a partir de la década de los años cincuenta con la creación de un arreglo regional único en su tipo que tuvo la particularidad de unir bajo una autoridad común un sector estratégico de la producción de dos Estados que habían permanecido, hasta entonces, enemistados. Nos referimos al hecho particular de que, tras la culminación de la II Guerra Mundial, Alemania y Francia (junto a Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), deciden comunitarizar la producción del acero y del carbón (en una zona que había permanecido en constante controversia, la región del Sarre). Para las Relaciones Internacionales el hecho estimuló la curiosidad teórica de numerosos académicos, comenzando dando inicio a la conceptualización de este fenómeno tan particular como discutido.

Durante los primeros quince años de integración en Europa Occidental, las tesis neofuncionalistas permitieron explicar el proceso de puesta en común de la soberanía y su profundización hacia nuevas áreas de integración y la creación de las instituciones comunitarias. Sin embargo, en tanto los procesos de integración regional no son, de manera necesaria, esquemas evolutivos, el estancamiento del proceso de integración a mediados de la década de los años sesenta refutó las tesis neofuncionalistas y habilitó los abordajes de corte realista. En este marco, los teóricos de las Relaciones Internacionales en los Estados Unidos perdieron interés en el estudio de la integración europea (lo que se conoce como “la era sombría” de la integración, tanto en la praxis como en la teorización), lo cual no redundó en ausencia de estudios sino que, al contrario, permitió que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) comience a ser abordada desde otras disciplinas –como la Ciencia Política, la Sociología y la Antropología–. Sobre esta base, a mediados de los años ochenta, a la par que se relanza la CEE y comienzan a ensayarse nuevos acuerdos de integración regional a nivel mundial, se percibe la imposibilidad de contar con una única teoría comprensiva de la integración y, consecuentemente, la parcialidad de cada enfoque teórico.

En este punto se produce una bifurcación de los estudios sobre integración regional: por un lado, dentro del campo de estudios europeos, se habilitan nuevos enfoques para asir las diferentes aristas del proceso; por el otro, se plantean acercamientos más generalistas en vistas a incorporar la plétora de nuevos procesos de regionalismo que se suceden con mayor intensidad a partir de la década de los años noventa y en el marco de la cristalización de un nuevo orden económico mundial (vale destacar que buena parte de los autores de esta vertiente se alinean en el campo de estudios de Economía Política Internacional). Una de las preocupaciones centrales de estos últimos consistió en

¹ Lic. Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencias Sociales con orientación en educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctora en Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina. Docente e investigadora de la UBA. La autora agradece los enriquecedores comentarios del par revisor.

identificar la peculiaridad de “lo regional” y los diferentes incentivos y/o propósitos de la creación de los nuevos regionalismos.

Entrado el siglo XXI nos encontramos, nuevamente, al calor de los procesos políticos sudamericanos y las expresiones de la crisis en los países industrializados, en un momento de reflexión que expresa una convulsión conceptual. En particular, la agitación teórica proviene de la sorpresa provocada por la explosión de acuerdos regionales en América Latina que se plantean como contradictorios respecto de los lineamientos de política que orientaron los acuerdos en la década previa. En este sentido, se están ensayando diferentes categorías para intentar elaborar modelos de regionalismo sin alcanzar, aún, conceptualizaciones concluyentes sobre los fenómenos en curso.

En consecuencia, este capítulo se organiza en torno a tres secciones con el objetivo de delimitar una hoja de ruta conceptual para el estudio de la integración regional en general, y para el análisis de los casos latinoamericanos, en particular. La primera sección se dedica al nacimiento y desarrollo de la teoría de la integración regional (en Europa Occidental), desde las teorías tradicionales a los nuevos enfoques de carácter complementario y parcial. En esta sección presentamos la divisoria de aguas que se plantea a partir del debate racionalismo-reflexividad en las Relaciones Internacionales y como la teoría Constructivista comienza a ser utilizada como una herramienta teórico-metodológica para asir la integración regional. La segunda parte de este capítulo realiza un *racconto* de los estudios surgidos para dar cuenta del “nuevo regionalismo”, un proceso que ya no es circunscripto al caso europeo sino de un fenómeno que se torna global. En esta sección, se ha dividido en dos la presentación: por un lado, retomamos lo que hemos denominado la visión prescriptiva del nuevo regionalismo (dada la influencia de diversos organismos internacionales en el marco de los procesos de reforma estructural encaminados en la década de los años noventa); por el otro, se da cuenta de la creación del “enfoque del nuevo regionalismo”, los autores que se alinean en torno a esta etiqueta teórica y sus detractores o, mejor dicho, críticos. Finalmente, la tercera parte pretende discurrir por el momento de agitación conceptual actual dado un escenario político novedoso que ha demostrado la improductividad de una visión unidimensional del nuevo regionalismo y se caracteriza, preliminarmente, como “la era de lo post”, dadas las críticas al régimen neoliberal hegemónico anterior. Proceso que asume una intensidad mayor en América Latina (básicamente en América del Sur), modificando el curso de los procesos de integración regional. Se ha priorizado la construcción de un relato cronológico del surgimiento de los diversos enfoques.

Vale destacar, primeramente, que hemos tratado de abarcar buena parte de los prolíficos estudios existentes en cada caso (tanto en el campo de investigación de la integración europea como en las vertientes del nuevo regionalismo y las conceptualizaciones recientes), para presentar un mapa lo más detallado posible, siempre reconociendo la imposibilidad de abarcar la totalidad de los análisis disponibles. En este ejercicio, hemos priorizado la realización de un estudio pormenorizado de la vertiente europea y un estudio delimitado de los enfoques del nuevo regionalismo, descartando aquellos enfoques de corte económico para acentuar el carácter multidimensional de los procesos de integración regional. La segunda aclaración consiste en reconocer que los estudios de la integración regional aquí presentados, en su mayoría compuestos por autores europeos y norteamericanos, no implica la deficiencia de análisis provistos por académicos latinoamericanos. Al respecto, en tanto la integración regional como objeto de estudio se construye sobre la base de la experiencia europea, los estudios sobre la

integración en América Latina no lograron generalizarse (más aun teniendo en cuenta la fugacidad de estas experiencias) y, de hecho, las principales preocupaciones teóricas fueron en torno a las nociones de desarrollo, dependencia y autonomía. Este mismo motivo generó visiones eurocéntricas de la integración que conllevó a comparaciones constantes de otros procesos de integración con el caso europeo, donde el saldo siempre era negativo respecto de esta “regla” de “hacer integración”. Sin embargo, como mencionamos, los procesos recientes y la agitación conceptual actual han permitido la visibilización de autores latinoamericanos y la desmitificación del caso europeo como único “modelo” de “hacer integración”.

1. La construcción de la integración regional como objeto de estudio: la comprensión del proceso de unidad de Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial

La teoría de la integración regional como tal surge a partir de un hecho particular: el proceso de unión de Europa Occidental luego de la Segunda Guerra Mundial. Finalizado el enfrentamiento bélico, el cual es considerado por varios autores como una verdadera guerra civil en Europa (Martínez Lillo, 2001; Morata, 1999; Marhold, 2010). En la segunda posguerra se visualizaron tres problemas a resolver: retomar la senda de la paz, reconstruir las economías destrozadas por el conflicto bélico y dar cauce al “problema alemán” (es decir, que Alemania cumpla un castigo por el daño cometido pero que las compensaciones y limitaciones económicas y armamentísticas impuestas no conlleven a un nuevo resquemor que culmine en otro conflicto). La solución a estos tres dilemas fue iniciar un proceso de integración regional: se creó en el año 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), un organismo para regular la producción y comercialización de estos dos sectores entre Francia, Alemania Occidental, Italia y los países del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). El nuevo organismo colocó bajo una única agencia común dos sectores clave (en tanto base de la industria armamentística) y unió a los eternos enemigos (Francia y Alemania) en una zona especial (la región de Alsacia y Lorena, en permanente disputa entre ambos). Este proceso se profundizó a partir del año 1957 con la firma de los Tratados de Roma (25 de marzo) que crean la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE); la cual, más adelante, devendrá en la actual Unión Europea (UE) con la firma del Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992).

El proceso de integración europeo constituye, primero, la respuesta a un desafío histórico entre Estados soberanos respecto de cómo lograr un equilibrio de poder en la región tras las continuas guerras. Segundo, la integración regional es un proceso eminentemente político, pese a que suele iniciarse a través de instrumentos comerciales: fue necesario un acuerdo político del más alto nivel para moldear el proceso de cooperación y de integración (Perrotta, 2010b). En tercer término, el proceso de integración regional europeo es el proceso de integración regional de Europa Occidental (como comunidad de valores, a partir del deseo extendido entre los europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia).

De esta manera, la práctica y/o la política de integración regional anteceden a su teorización. En consecuencia, la decisión por retornar a la senda de la paz y el desarrollo económico a través de la integración suscitó el interés de los académicos de

las Relaciones Internacionales en los Estados Unidos dando el puntapié para repensar sus constructos y teorías para poder aprehender cómo los países decidieron poner en común su soberanía luego del enfrentamiento bélico más cruento del siglo XX. El desarrollo de la integración durante estos años, la profundización a nuevas áreas y la estructura institucional acordada estimularon este interés teórico y la elaboración de respuestas.

Las dos teorías tradicionales para explicar el proceso de integración regional de Europa Occidental provienen, como dijimos, de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Para ambas, *el eje de la explicación se coloca en la identificación y el análisis de qué actores son los más relevantes y cuentan con mayor poder en los procesos de integración: ¿los Estados o las instituciones supranacionales?* En particular porque se constituyó como un hecho novedoso la creación de instituciones en las cuales los Estados delegaban partes de su soberanía (en diversos asuntos), mientras que buena parte de la agenda interna permanecía con este carácter.

En la medida en que el proceso se complejiza, las preguntas de investigación también se bifurcan a nuevos rumbos y, reconociendo que el modelo europeo de integración es único en su género, surgieron nuevas explicaciones desde otras disciplinas, las cuales pasan a reconocer su carácter parcial: Ciencia Política, Sociología, Antropología, etc.². La parcialidad de estas aproximaciones reside en que, frente a la imposibilidad de asir con una única teoría comprensiva la totalidad del proceso de integración regional (europeo)³, se elaboraron (y se continúan elaborando) enfoques teóricos diversos para explicar algunas piezas del rompecabezas regional.

1.1. Las teorías tradicionales de la integración regional

1.1.1. El neofuncionalismo

El antecedente del neofuncionalismo fue la teoría funcionalista desarrollada en el siglo XIX, que explicó el surgimiento de organizaciones internacionales en el período que va entre las dos guerras mundiales. Luego del último enfrentamiento bélico mundial, David Mitrany fue el principal vocero de esta teoría, con su trabajo del año 1996 “Working Peace System”. Siguiendo a Caporaso y Keeler (1993), el funcionalismo resultó atractivo en tanto proveyó una teoría de la estructura social del capitalismo liberal avanzado y, al mismo tiempo, una teoría de la acción; es decir, brindó una praxis, una teoría positiva respecto del funcionamiento del mundo y un conjunto de prescripciones para mejorarlo. En sus términos:

² De acuerdo a Lequesne, la teoría de la integración europea ha sido durante mucho tiempo monopolio de los especialistas en Relaciones Internacionales, principalmente de los neofuncionalistas norteamericanos. A partir de los años setenta se amplió el número de disciplinas que comienzan a estudiar las variantes de la integración en la medida en que ésta plantea un abanico de nuevas cuestiones a aprehender como la legitimidad de las políticas públicas, la eficacia de las instituciones, la representación de los actores, etc. (Lequesne, 1998).

³ Si bien el panorama teórico ha sido prolífico, destacamos con Malamud y Schmitter que “no existe ninguna teoría prevaleciente acerca de por qué y cómo funcionó la integración en Europa. Es sorprendente que un proceso que ha sido estudiado en sus detalles más concretos continúe generando tantas controversias abstractas” (Malamud y Schmitter, 2006: 4).

“dado el carácter técnico de la integración regional [...] a menudo nos olvidamos de la carga normativa de largo plazo que el funcionalismo poseía [...] el proyecto funcionalista estaba fuertemente atado a los Estados Nación (al nacionalismo, militarismo, asuntos bilaterales, equilibrio de poder, etc.). La oportunidad de pensar y hablar en términos de lazos económicos transnacionales, cooperación mutua, derrame y espíritu comunitario parecía al mismo tiempo sensible en términos analíticos y elevado moralmente” (Caporaso y Keeler, 1993: 4).

La transición hacia el neofuncionalismo se entiende por la necesidad de ampliar algunos vacíos de la teoría: por un lado, al diferenciar a la sociedad en subsistemas, principalmente sectoriales, otorgaban a los expertos un rol preponderante y, consecuentemente, una mayor autonomía. Sin embargo, los funcionalistas no teorizaron el espacio de acción autónoma de los expertos ni brindaron argumentos sobre las condiciones por las cuales los agentes políticos podrían desafiar la integración económica. El derrame (del cual dependían teóricamente) podría ir en múltiples direcciones: hacia dentro o hacia todos lados (*spill-back*, *spill-around*). Por otro lado, el funcionalismo no desarrolló una teoría de la política o de la elección. Su mensaje central se enfocó en los constreñimientos y preferencias cambiantes como una función exógena de la cooperación social y económica. Sin embargo, en un mundo de indeterminación estratégica, incluso con preferencias especificadas, múltiples resultados pueden ser posibles. Por lo tanto, una teoría de la política (del poder y la negociación) se tornó necesaria (Caporaso y Keeler, 1993: 5-6). Como su nombre lo indica, el neofuncionalismo no implicó una ruptura radical respecto de su antecesor: las ideas sobre las precondiciones de la integración fueron mantenidas (sociedades industriales tardías, estructuras sociales pluralistas, mutación de los conflictos ideológicos, economías mixtas). Tres fueron las operaciones realizadas por el neofuncionalismo: 1- reorientó metodológicamente sus argumentos en un esfuerzo por sistematizar la integración regional como sujeto en las Ciencias Sociales; mezcló diferentes lenguajes en pos de esta tarea (teoría de grupos de interés, teoría de sistemas y, en menor medida, elementos de la Economía); 2- unificó en un modelo teórico diferentes fragmentos relativos a las condiciones (anteriores, al momento de la unión, del proceso) y los resultados de la integración; es decir, presentaron en un relato comprensivo cómo estas diferentes partes encajan en una teoría; 3- proveyó una teoría de la política (Caporaso y Keeler, 1993: 6-7).

Sobre esta base se elabora la teoría del **neofuncionalismo**, contando con Ernst Haas⁴ como principal exponente. El neofuncionalismo parte del concepto central de derrame o efecto inducido (*spill over*): la integración regional se inicia, de acuerdo al autor, en temáticas económicas a partir de un sector específico (como fue el caso del acero y carbón) a partir de la eliminación de los aranceles y las subvenciones nacionales (de manera de asegurar la competitividad del sector, reducir los precios de los productos y asegurar su suministro). Esta acción “induciría” o “derramaría” la integración hacia otros sectores y, de esta manera, la integración se profundizaría por medio de la expansión sectorial: proceso que se denomina lógica funcional de la integración. La lógica expansiva generaría, a su vez, un conjunto de actores supranacionales (por ejemplo, una Alta Autoridad Común) que irían aumentando su poder a expensas de los Estados Nación (los cuales se verían debilitados). La integración, por tanto, se profundizaría con el avance a nuevos sectores y la creación y consolidación de

⁴ Los trabajos de los neofuncionalistas son los de Ernst Haas y Leon Lindberg, principalmente: Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*, Stanford: Stanford University Press. Haas, E. (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press. Lindberg, L. (1963) *The political dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.

instituciones supranacionales. Asimismo, la integración económica daría paso a la integración política (Dur y González, 2004; Laursen, 2008).

Para el neofuncionalismo, entonces, existen dos tipos de derrame: el funcional y el político. El *derrame funcional* se produce cuando la integración incompleta en determinadas áreas obstaculiza la efectividad de las políticas existentes, tanto en áreas que ya han sido integradas como en aquellos sectores económicos relacionados, lo cual genera presiones a favor de la profundización y ampliación de la coordinación de políticas. En otras palabras, el derrame funcional es uno de tipo económico. Por su parte, el *derrame político* se gesta cuando la existencia de organizaciones supranacionales motoriza un proceso de institucionalización y reforzamiento propio (Moravcsik, 1993: 475). La integración política fue concebida por Haas (1970) como el proceso por el cual los actores políticos de diversos escenarios nacionales se convencen en cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados Nación preexistentes.

Vale destacar que para el autor

“la razón principal para el estudio de la integración regional es normativo: las unidades y las acciones estudiadas proporcionan un laboratorio viviente para observar la creación pacífica de los posibles nuevos tipos de comunidades humanas en un nivel muy alto de organización y de los procesos que pueden dar lugar a tales condiciones. El estudio de la integración regional se ocupa de las tareas, las transacciones, las percepciones y el aprendizaje; y no del estudio de la soberanía, la capacidad militar, y los equilibrios de poder” (Haas, E., 1970: 608).

Se marca, entonces, el desafío teórico abierto a partir del proceso de integración regional de Europa Occidental: en tanto “laboratorio viviente” conlleva a revisar los esquemas conceptuales partiendo de puntos de análisis distintos en pos de comprender nuevas y originales formas de creación de comunidades humanas pacíficas y altamente organizadas. Siguiendo a Caporaso y Keeler (1993) el neofuncionalismo refinó la teoría de la integración regional, en primer lugar, porque sus autores (Haas, Lindberg, Nye, Puchala, Schmitter) lograron clarificar la variable dependiente “integración regional”, apartándola de términos relacionados (cooperación regional, organización regional, sistemas regionales). En palabras de Haas, su objetivo fue el de “explicar cómo y por qué [los Estados] de manera voluntaria se juntan, mezclan y funden con sus vecinos y pierden los atributos de la soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos” (Haas, 1970: 610; citado en Caporaso y Keeler, 1993: 8). Por lo tanto, al colocar como problema central la transferencia de autoridad y legitimidad, Haas dio cuenta de una variable dependiente para trabajar, que era general y cambiante (a diferencia de una de tipo rígido como el caso de una federación o confederación). Segundo, el neofuncionalismo contribuyó a la comprensión del proceso de derrame (véase *ut supra*) que trascendió los análisis funcionalistas. Para el funcionalismo, el derrame descansaba en una cierta autodeterminación técnica (dadas ciertas condiciones iniciales, la cooperación se extendería a nuevos dominios). Haas y, principalmente, Schmitter (1970) reconocieron este problema entre estructura y resultado y buscaron dar una respuesta por medio de una teoría de la política. En tercer término, el neofuncionalismo desarrolló esta teoría de la política para múltiples propósitos, no sólo para explicar el derrame. De hecho, Haas (1968) dedicó su atención a los partidos políticos domésticos, los parlamentos nacionales, los sindicatos y la conducta de los miembros de gobierno ya que consideró que todo ello afectaba a la

integración europea. Sin embargo, los continuadores de Haas no tomaron en cuenta estos aspectos.

Las críticas al neofuncionalismo se resumen en dos cuestiones:

- 1- Los hallazgos no lograron ser generalizables a otras experiencias: lo que fue pasado como teoría, en realidad, consistió en simples generalizaciones empíricas de fenómenos observados en la CEE;
- 2- La teoría de la política que desarrollaron se enfocó en las élites políticas para argumentar la importancia de los partidos, los grupos de interés, la política doméstica y la negociación en Bruselas (o bien entre Bruselas y las capitales nacionales) pero no logró construir una teoría de la negociación o de la elección política.

Estas cuestiones saltaron a la luz en el momento en que se produce un conflicto político en el seno de la CEE a mediados de la década de los años sesenta. Hasta ese momento, el neofuncionalismo dominó el campo de estudios de integración regional y el devenir de la CEE mostró que esta teoría era productiva para explicarla. En síntesis, el propio Haas consideró que las acciones encaminadas por la CEE se habían “acercado a anular el poder de los Estados Nación en todos los dominios con excepción de la defensa, educación y política exterior” y que la “lógica funcional, la cual llevaría de manera más o menos automática, del mercado común a la unificación política, parecía estar ilustrada por la historia de la CEE” (Haas, 1967: 324-325; citado en Caporaso y Keeler, 1993: 13). Como se observa en el acápite que sigue, la integración regional no sigue un parámetro lineal o evolutivo.

1.1.2. El intergubernamentalismo

En tanto el peso explicativo de las instituciones supranacionales como motor de la integración de la tesis neofuncionalista pierde fuerza a raíz de un conflicto en el seno del Consejo de Ministros (órgano compuesto por representantes nacionales), aumenta el potencial de los argumentos a favor del preponderante rol de los Estados⁵. Toma vigor, entonces, la teoría del **intergubernamentalismo** que coloca a los Estados como eje para la explicación del devenir integracionista. En efecto, se pasa a considerar que los Estados que componen el proceso de integración son sus principales hacedores y que la integración sirve a sus intereses y necesidades. De esta manera, se argumenta que los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial evidencian que los Estados mantuvieron su rol central, los atributos de su soberanía y su autonomía. Para Milward (1992), al analizar la CECA, la integración de Europa Occidental constituye un proceso de reforzamiento y legitimación del Estado Nación. La perspectiva intergubernamental, consecuentemente, se afirma sobre el argumento de que los Estados no habían cedido atributos de su competencia en los asuntos de gobierno, ni habían dejado de ser el espacio de legitimidad democrática y de representación de los intereses ciudadanos. Esto va en detrimento de la tesis neofuncionalista que afirma que son las instituciones supranacionales las que obtienen más poder en los procesos de integración (Dur y González, 2004; Laursen, 2008; Hurrell, 1995).

⁵ El conflicto se denominó “Crisis de la Silla Vacía” (1965) y fue resuelto con el “Compromiso de Luxemburgo” (1966): para más información véase (Martínez Lillo, 2001; Morata, 1999).

Stanley Hoffman⁶, por su parte, argumenta que el Estado Nación, lejos de debilitarse, se fortalece en el proceso de integración ya que puede resolver (por esta vía) problemas complejos a nivel doméstico. La Comunidad Europea es el resultado de la cooperación entre Estados, que son actores racionales y cuyo funcionamiento interno está regido por principios de autoridad y de jerarquía. En un contexto de interdependencia de las economías, la Comunidad Europea constituye una forma avanzada de régimen internacional, definido como un conjunto de normas, instituciones y políticas comunes que permiten a los Estados gestionar más eficazmente problemas específicos como el comercio, la agricultura, el medio ambiente. La puesta en común de la soberanía (*pooled sovereignty*) no llega a disminuir el rol de los Estados sino, al contrario, a reforzarlos, favoreciendo su adaptación a los límites impuestos por el entorno internacional. La expansión de la agenda política europea, por lo tanto, se da en el marco de conflictos y de compromisos entre los gobiernos nacionales, siendo más fácil la expansión en el campo de la economía que en el de la política exterior y la defensa (ya que los Estados prefieren la seguridad de su independencia a la incertidumbre de una cooperación que no estarían seguros de controlar) (Lequesne, 1998).

En suma, el planteo intergubernamental rescata que la decisión de profundizar o desacelerar el proceso de integración regional por parte de los Estados da cuenta de que no han perdido su soberanía y mantienen el poder por encima de las organizaciones regionales. Asimismo, se destaca que es más fácil avanzar en la integración en materia económica que en otras áreas, como la de la defensa.

1.1.3. La “era oscura” del estudio y el desarrollo de la integración regional

El período que va entre principios de la década de los años setenta y principio de la de los ochenta ha sido caracterizado de diferentes maneras; todas se destacan por señalar el proceso de estancamiento de la integración y de las respuestas teóricas surgidas para dar cuenta del devenir de la CEE: la “era del abatimiento” (Caporaso y Keeler, 1993), los “años oscuros de la comunidad” (Keohane y Hoffmann, 1991), la época sombría de la teoría de la integración regional para varios académicos norteamericanos. Esto da cuenta, nuevamente, de la relación existente entre teoría y *praxis*.

Caporaso y Keeler consideran que la imagen oscura prevaleciente entre los académicos norteamericanos se debe a diversos motivos: en primer lugar, retomando las palabras de William Wallace, observan que el sobre-pesimismo norteamericano sobre el desarrollo de la integración europea en los años setenta se vincula con el sobre-optimismo que habían tenido en los años cincuenta y sesenta (Wallace, W., 1982: 58); segundo, en tanto asumieron que la CEE se volvió menos importante, dejó de ser considerada un “*hot topic*” para la investigación. Los autores fundamentan sus argumentos a partir de un estudio de los índices de citación y de la producción de artículos académicos sobre la integración en Europa en estos años (Caporaso y Keeler, 1993: 16-19).

Sin embargo, lejos de concebir este período como uno de estancamiento de los estudios de integración, estos autores afirman que la persistencia de estudios de caso a nivel micro realizaron “implícitamente contribuciones significativas a [...] la construcción de

⁶ Las principales obras del autor son: Hoffmann, S. (1982) “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”, *Journal of Common Market Studies*, 21, pp-21-37. Hoffmann, S. & Keohane, R. (1990), “Community Politics and Institutional Change”, en Wallace, W. (1990) *The dynamics of European Integration*, London: Pinter.

teoría”, a saber: primero, los micro estudios efectivamente desafiaron el argumento de Haas respecto de que las instituciones de la Comunidad no podrían perdurar en un estado de equilibrio desordenado (dos respuestas se encuentran en Wallace, W. 1983 y Puchala, 1975). Segundo, los estudios de la era del abatimiento elaboraron modelos útiles del proceso de formación de políticas de la CEE y especificaron el tipo de dinámicas que permitían resultados integrativos (como Webb, 1983; Puchala, 1983; Wallace, 1982; Bulmer, 1983). Tercero, esta literatura demostró que el sistema europeo estaba desarrollándose en una manera asimétrica por la cual algunos sectores mantenían o adquirirían niveles elevados de integración política mientras que otros no se desarrollaban tanto. Cuarto, los estudios sobre las actitudes de las masas hacia la CEE en estos años proveyeron evidencia sobre la ausencia de un movimiento social a favor de la integración y la consecuente necesidad de generar un sentido de pertenencia a la Comunidad (al respecto, Handley, 1981; Inglehart y Rabier, 1980; Noelle-Neumann, 1980) (Caporaso y Keeler, 1993: 20-25).

De esta manera, al inicio de los años noventa y con la firma de un nuevo tratado que revitaliza el proceso de integración regional, se encamina un nuevo período en la construcción de respuestas teórico-metodológicas para la aprehensión de la UE en sus múltiples aspectos así como a la reformulación de los enfoques tradicionales (los cuales pasamos a revisar).

1.1.4. El intergubernamentalismo liberal

Andrew Moravcsik⁷ revisó la teoría intergubernamental en los años noventa y, a partir de sus incorporaciones, construyó el enfoque del **intergubernamentalismo liberal**. Para el autor, la Comunidad Europea es el ejemplo más exitoso de institucionalización de política de coordinación internacional en el mundo moderno.

A contramano de quienes afirman que el proceso de integración europeo puede ser analizado a partir de una teoría general de las Relaciones Internacionales, Moravcsik argumenta que dicho proceso puede estudiarse como un régimen intergubernamental exitoso diseñado para atender los asuntos que genera la cada vez mayor interdependencia económica por medio de la coordinación negociada de políticas. En este sentido, el enfoque del intergubernamentalismo liberal se nutre del campo de estudios de la Economía Política Internacional y es, al mismo tiempo, una *teoría liberal* sobre la manera en que la interdependencia económica influye sobre los intereses nacionales y una *teoría intergubernamental* de las negociaciones internacionales (Moravcsik, 1993: 474).

La construcción del enfoque se nutre de la crítica al neofuncionalismo, a saber: en primer lugar, la predicción central del neofuncionalismo que afirmaba, a partir de la idea de derrame, que la integración regional de Europa Occidental sería auto sostenida, no se cumplió y “el énfasis colocado por los neofuncionalistas en el derrame político y la autonomía de los agentes supranacionales no fue confirmado por la evidencia empírica” (Moravcsik, 1993: 476). En segundo término, desde el punto de vista teórico, el neofuncionalismo no logró generar un programa de investigación duradero porque no

⁷ La obra que recoge una versión pormenorizada de su propuesta es Moravcsik, A. (1993) “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December.

desarrolló un núcleo teórico que sea lo suficientemente específico como para proveer una base sólida para el testeo empírico y así mejorar los conceptos: “al contrario, la teoría convergió hacia una compleja e indeterminada descripción del tipo-ideal del único caso de la Comunidad Europea” (Moravcsik, 1993: 476). El neofuncionalismo limitó la definición de integración regional exclusivamente a las características institucionales de la Comunidad Europea –al alcance y las particularidades institucionales de la toma de decisiones comunitaria–, impidiendo el estudio de conflictos de tipo distributivo.

Por lo tanto, Moravcsik propone una definición de integración europea más amplia, la cual toma en consideración cuatro dimensiones para la coordinación de políticas: a) el alcance geográfico del régimen; b) el abanico de temas sujetos a la coordinación de políticas; c) las instituciones que toman decisiones de manera conjunta; d) la dirección y la magnitud del ajuste doméstico substantivo. Sobre esta base, Moravcsik plantea los tres elementos centrales del intergubernamentalismo liberal: el supuesto del comportamiento racional de los Estados; una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales; y un análisis intergubernamental de la negociación inter Estatal (Moravcsik, 1993).

Respecto del primer elemento, el autor sostiene que la acción del Estado es mínimamente racional en tanto se dirige a la consecución de un conjunto de metas u objetivos. A diferencia de otras teorías de las Relaciones Internacionales que tratan a los Estados como una Caja Negra con preferencias fijas en materia de bienestar, seguridad o poder, para Moravcsik los gobiernos actúan de manera deliberada en el escenario internacional sobre la base de objetivos que se definen domésticamente. En consecuencia, en lo que compete al segundo elemento, los intereses nacionales emergen de los conflictos políticos domésticos en la medida en que los grupos sociales diversos que compiten por influencia política, forman coaliciones nacionales y transnacionales, permitiendo a los gobiernos reconocer alternativas de políticas. La comprensión de las políticas domésticas es una precondition, no un suplemento, para el análisis de la interacción estratégica entre los Estados (Moravcsik, 1993: 481). Tercero, el conflicto y la cooperación a nivel internacional se da, entonces, en dos etapas: los gobiernos definen un conjunto de intereses a nivel nacional y luego los negocian (regatean) entre ellos a nivel internacional para poder realizarlos. El proceso de formación de preferencias a nivel doméstico identifica los beneficios potenciales de la coordinación política (demanda), mientras que el proceso de interacción interestatal estratégico define las posibles respuestas políticas del sistema político europeo hacia las presiones de esos gobiernos (oferta). La interacción de la demanda y la oferta, de las preferencias y las oportunidades estratégicas, modelan el comportamiento de los Estados en materia de política externa (Moravcsik, 1993).

A raíz de lo anterior, el autor considera que las instituciones comunitarias, lejos de disminuir el poder de los Estados, constituyen agencias creadas por éstos con el objeto de acrecentar la eficacia de las negociaciones interestatales y la autonomía de los responsables políticos *vis a vis* los grupos políticos que componen la arena política nacional. El intergubernamentalismo liberal permite explicar las grandes negociaciones que se dan en el marco del proceso de integración.

Este enfoque ha sido criticado por Lequesne (1998) en tanto: primero, al equiparar a los Estados con los gobiernos centrales no se toma en consideración las particularidades internas en cada uno de ellos (la formación de alianzas y coaliciones, las relaciones

entre el poder ejecutivo central y los poderes regionales, la competencia entre agencias y burocracias, etc.). Sin esta complejización no es posible comprender las posturas divergentes con respecto a la integración europea. Segundo, simplifica el proceso político europeo al identificar que son sólo los grandes Estados los que tienen capacidad de regateo en detrimento de los más pequeños. Tercero, al no estudiar en profundidad el funcionamiento y la organización de las instituciones comunitarias, no percibe que las agencias cuentan con capacidades para gestionar ideas y para defender intereses con un margen de autonomía en relación a los Estados que las han creado. Cuarto, la teoría de las preferencias nacionales es simplista y no toma en consideración la capacidad de otros actores (no estatales) para organizarse transnacionalmente en pos de sus intereses.

En suma, se desprende de lo anterior que los procesos de integración regional competen a un sinnúmero de actores (estatales y no estatales) que portan diferentes intereses, recursos, capacidades e ideas, lo cual requiere de miradas más aprehensivas. Por este motivo, se avanzó en la elaboración de enfoques alternativos, surgidos desde diversas disciplinas, y cuya pretensión consiste en explicar las múltiples y variadas partes del caleidoscopio regional.

1.1.5. Revisión del neofuncionalismo

A fines de los años ochenta el neofuncionalismo también fue revisado al calor de los acontecimientos en el proceso de integración regional europeo, básicamente con la firma del Acta Única Europea en el año 1987 (la cual encaminó las medidas de política necesarias para la conformación del mercado único). Las reformas introducidas fueron interpretadas como el resultado de un proceso de derrame a partir de las acciones de integración anteriores. Tres hechos explican el retorno del neofuncionalismo en este momento: primero, el activismo renovado de la Comisión Europea en la conducción de la integración; segundo, la presión ejercida por grandes empresas y/o grupos multinacionales sobre los gobiernos; tercero, la capacidad de arrastre de la decisión relativa a la culminación del mercado interno.

Los tres aspectos que se profundizaron fueron: primero, la integración política fue el resultado de la integración económica; segundo, no existe una vinculación automática entre ambos tipos de derrame; tercero, la institucionalización reviste un carácter importante para el proceso (Closa, 1994: 350). Desde el punto de vista de la integración sectorial, Barley y Mattli (1993) proponen como variable dependiente la integración legal (concebida como la penetración gradual del derecho comunitario en el derecho de cada uno de los Estados miembros), proceso que cuenta con una dimensión formal y otra sustantiva. La penetración formal consiste en la difusión de los actos legales supranacionales sobre el derecho interno, sobre el cual prevalecen por su carácter de superior. La penetración sustantiva implica el derrame de las regulaciones económicas supranacionales sobre regulaciones de carácter socioeconómico (Closa, 1994).

Siguiendo a Closa (1994) algunos autores que han revisitado las tesis neofuncionalistas han colocado etiquetas teóricas *ad hoc* para distanciarse de esta corriente. Tal es el caso de Sandholtz y Zysman (1989) con su “elitismo transnacional”, enfoque que otorga preeminencia a los acuerdos entre las élites como resultado de los procesos de cambio estructural internacional y la iniciativa de la Comisión en las propuestas de políticas. Es decir, el proceso de 1992 fue detonado por los cambios estructurales en la economía internacional a partir del éxito económico de Japón y los nuevos países industrializados

y la relativa pérdida de poder económico de los EE.UU. En consecuencia, para Sandholtz y Zysman, la Comisión y los grupos económicos “fueron capaces de movilizar una coalición de elites gubernamentales que favorecieron el objetivo abarcativo de la unificación de los mercados” (Sandholtz y Zysman, 1989: 96, citado en Caporaso y Keeler, 1993: 28).

Vale destacar que la definición de “elites” consiste en un agregado de: a) liderazgo de las instituciones comunitarias; b) liderazgo en la comunidad de negocios; c) liderazgo en la rama ejecutiva de los gobiernos nacionales. Tal como afirma Closa al respecto:

“Esta definición incorpora parte de los gobiernos nacionales en una dimensión transnacional, neutralizando así la estricta separación entre ambos sobre la que se basa el intergubernamentalismo. Sin embargo, reconocen que los acuerdos sobre los aspectos fundamentales de la negociación han sido alcanzados por élites políticas nacionales, esto es, gobiernos nacionales (lo que es un elemento central del intergubernamentalismo), pero el protagonismo para estimular el proceso es de los actores transnacionales: se puede decir que, juntos, ciertos agentes económicos europeos y la Comisión han sobrepasado los procesos de los gobiernos nacionales y modulado una agenda que instaba a la atención y la acción. El problema, como ellos mismos admiten, es que este papel de la comunidad de los negocios es difícil de probar o incluso aceptar; en sus propias palabras, es difícil juzgar si la comunidad de negocios influyó sobre la CE a perseguir una estrategia de creación del mercado interno o fue ella misma constituida como grupo de interés por la acción de los gobiernos nacionales dentro del marco comunitario” (Closa, 1994: 351-352).

A modo de cierre, el neofuncionalismo renovado intentó escapar de tentaciones deterministas ya que considera que los efectos político-institucionales del mercado interior no serán automáticos, sino que, más bien, se trataría de un proceso abierto y, por tanto, interdependiente en el que influyen tanto variables económicas como políticas.

1.2. De la competencia a la convivencia de enfoques teóricos

En la actualidad se cuenta con enfoques adicionales para aprehender el caso europeo de integración y la discusión no se centra ya en si son los Estados o las instituciones supranacionales los que acumulan mayor poder; al contrario, la discusión actual en el campo de estudios europeos de integración es de tipo meta-teórica y versa en torno a la divisoria de aguas entre postulados racionalistas, por un lado, y postulados constructivistas, por el otro (Dur y González, 2004). Sucintamente, al igual que este mismo debate dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Llenderozas, 2007; Salomón, 2002), los racionalistas asumen que los individuos actúan de manera racional y siguiendo criterios egoístas para perseguir sus intereses, siendo éstos, la mayoría de las veces, intereses materiales. Los constructivistas, por su parte, sostienen que la explicación de la acción de los individuos no es completa atendiendo, exclusivamente, a los intereses materiales. Al contrario, los intereses son construcciones del mundo social donde viven y, por lo tanto, deben estudiarse las ideas, las normas, la cultura, la identidad y las estructuras sociales. En el campo de estudios de la integración europea, la discusión entre racionalistas y constructivistas permea los diferentes enfoques surgidos para analizar el proceso europeo, a saber: intergubernamentalismo liberal (véase *ut supra*), constructivismo, neo institucionalismo, gobernanza y europeización.

Siguiendo a Dur y González (2004), el neo institucionalismo, el estudio de la gobernanza y el de la europeización son reacciones a los cambios del proceso de

integración europea en los últimos años. La característica más importante de los nuevos enfoques es que no son contradictorios entre sí, sino, más bien, complementarios, puesto que la utilización de uno no es excluyente de los demás. A título ilustrativo, se puede señalar que los autores de la gobernanza a varios niveles en la UE explican la europeización como una de sus consecuencias; los estudios sobre la gobernanza y los de la europeización se centran en el análisis de las instituciones, unos para explicar la importancia de las instituciones supranacionales y otros para mostrar cómo las instituciones mediatizan el impacto interno de la europeización. La armonía entre los tres enfoques sólo se ha visto perturbada por la introducción de un nuevo debate de carácter meta-teórico: racionalismo – constructivismo (Dur y González, 2004: 6). Por lo tanto, presentamos estos tres enfoques nuevos, dejando para un último acápite las aportaciones del Constructivismo.

1.2.1. El enfoque neo institucionalista

El carácter original y cambiante del sistema comunitario fue objeto de atención del **neo institucionalismo**. Para estos autores, la arquitectura institucional de un sistema define las identidades de los individuos, los grupos y la sociedad, así como el marco de actuación de la política. A diferencia del institucionalismo tradicional (que describe aspectos formales del proceso decisorio), el neo institucionalismo resalta la importancia de las reglas y las tradiciones decisorias y los efectos de su rutinización y socialización. En este sentido, la UE representaría una nueva forma de dominación política y no una simple alianza de Estados, puesto que las instituciones supranacionales ejercen una influencia significativa. A título ilustrativo, se puede señalar que el proceso de codecisión (una de las formas en que se generan legislaciones en la UE) implica un “triálogo” entre el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea; por ello, la negociación en el seno del primero –la formación de coaliciones ganadoras y perdedoras– se halla directamente condicionada por la estructura institucional de los procedimientos decisorios, en los cuales las dos últimas instituciones tienen un papel relevante (Morata, 1999).

El neo institucionalismo permite observar los diferentes niveles de institucionalización existentes en la arquitectura comunitaria y las estrategias políticas desarrolladas por los actores políticos para rentabilizar al máximo sus recursos institucionales. También contribuye a la comprensión del nivel de eficiencia de los sistemas institucionales estatales en la definición y negociación de las posiciones defendidas en Bruselas, la autonomía relativa de las instituciones comunitarias, su influencia en la elaboración de las políticas o el papel determinante del Tribunal de Justicia Europeo en el fortalecimiento del sistema. Luego, alude al fenómeno de despolitización de las decisiones como resultado de la formulación técnica de los problemas políticos y el uso de regulaciones que tienden a enmascarar los efectos de las políticas en términos de ganadores y perdedores (por ejemplo, afirman que la despolitización y la rutinización de los procedimientos han reforzado el papel de la Comisión y de los expertos estatales hasta el punto de que los criterios profesionales y técnicos influyen más en las decisiones que los propios intereses de los Estados) (Morata, 1999).

El neo institucionalismo, pese al común denominador de contar con las instituciones como objeto de estudio privilegiado, es un enfoque complejo y heterogéneo. Dicha heterogeneidad está dada en función de si se toman a las instituciones como variable dependiente o independiente (Dur y González, 2004: 6-7). La primera vertiente estudia

la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores. La segunda, por su parte, aborda los motivos por los cuales las instituciones son creadas o cambian. Esta cuestión es transversal a las tres escuelas del neo institucionalismo aplicado al estudio de la integración europea: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico (Hall y Taylor, 1996; citado en Dur y González, 2004: 7).

Respecto del **institucionalismo de la elección racional**, las instituciones son vistas como el contexto estratégico en el cual individuos racionales persiguen sus intereses. Dur y González (2004) señalan los dos campos de aplicación de esta escuela en el estudio de la integración. Primero, cómo las instituciones afectan el comportamiento de los actores –favoreciendo u obstaculizando determinados cursos de acción–. Segundo, las causas por las cuales los actores eligen ciertas instituciones (para una acción efectiva) en detrimento de otras (institucionalismo de la elección racional).

El **institucionalismo histórico** parte del supuesto de que los actores políticos carecen de información completa sobre las consecuencias de sus acciones y concibe al proceso de integración como un proceso acumulativo por el cual las decisiones anteriores afectan las posteriores. Estos análisis introducen la idea de que tanto la negociación estratégica como la formación de las preferencias están condicionadas por el contexto institucional. Además, las decisiones anteriores pueden tener consecuencias no intencionadas en el presente; incluso las preferencias de los actores están influidas por el pasado puesto que son una variable endógena en los procesos políticos. (Dur y González, 2004: 8).

Finalmente, el **institucionalismo sociológico** se concentra en el estudio del proceso de adaptación e interiorización de los actores en las instituciones. Las instituciones, para quienes abrevan a esta escuela, pueden constituirse en actores y moldear preferencias e intereses por medio de procesos de socialización.

A pesar de esta heterogeneidad, Dur y González (2004) señalan que ciertas cuestiones de relevancia permanecen confusas. Primero, ¿cuál es la definición de institución?: de acuerdo a los autores, la versión racionalista no presta atención a las reglas informales mientras que la sociológica es tan amplia que se torna tautológica. Segundo, que las instituciones sean tratadas como variables dependientes, independientes e intervinientes y utilizarlas para explicar los resultados de los procesos políticos confunde en tanto no permite aprehender que los actores pueden cambiar y/o crear (nuevas) instituciones, lo cual genera argumentos circulares. Tercero, dificultades para el testeo empírico: por ejemplo, ciertos estudios del institucionalismo histórico (que analiza trayectoria de acciones) termina siendo determinista al olvidar otros factores (más allá de las instituciones) o bien las proposiciones no pueden ser contrastadas cuando se deben evaluar procesos cognitivos (como es el caso de la vertiente sociológica). El desafío que persiste en la agenda de investigación neo institucionalista reside en cómo medir la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores.

1.2.2. El enfoque de la gobernanza (*governance*)

El concepto de *governance* cuenta con diferentes acepciones tanto a nivel general como en el caso específico de la Unión Europea. En lo que compete al término desde el punto de vista general, Renate Mayntz (1998), quien ha realizado un recorrido histórico analítico del término, indica que, tradicionalmente, la palabra de lengua inglesa

governance se equiparó con la de *governing*, dando cuenta de la parte procedimental del acto de gobernar; es decir, significando “dirección política”. En tiempos recientes, el concepto se utiliza con dos acepciones adicionales a la de conducción política, a saber: por un lado, se alude a la noción de *governance* para indicar un “nuevo estilo de gobierno” que se caracteriza por un control no jerárquico “y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 1998: 1). Esta acepción de la *governance* (alternativa de control no jerárquico) se ha utilizado tanto para el estudio de la integración europea como en el campo de las relaciones internacionales. Por otro lado, la tercera significación del término alude a un fenómeno de carácter más general: “una modalidad distinta de coordinación de acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social”(Mayntz, 1998: 2)⁸.

Por su parte, Dur y González (2004) reconocen la existencia de tres formas diferentes de utilizar la noción de *governance* o gobernanza: primero, la propuesta por Keohane y Nye (2000) como los procesos e instituciones formales e informales que guían y condicionan las acciones de un grupo determinado. Segundo, la nueva gobernanza como una forma diferente de relación entre el Estado y la Sociedad –diferente al anterior, basado en la jerarquía y los controles–, reconociendo este uso en los estudios de Francesc Morata (2004). De acuerdo a los autores, “este tipo de gobernanza se concibe no sólo como un mecanismo de regulación, sino también como un proceso de aprendizaje colectivo basado en la coordinación, en el que los actores sociales también juegan un papel fundamental en la creación y el seguimiento de las reglas” (Dur y González, 2004: 11). Esta utilización del concepto se equipara con la segunda acepción identificada por Mayntz (1998). Finalmente, una tercera forma de usar el concepto de gobernanza es considerarla como una perspectiva analítica para explicar el mundo social, estudiando el surgimiento de diversas políticas y la creación de instituciones.

En el caso particular de la aplicación del enfoque de la gobernanza a la integración regional europea, las áreas de estudio que se priorizan son principalmente dos: cómo concebir a la UE –un sistema *suis generis*– y las diversas formas de gobernanza de la UE (es decir, las maneras de alcanzar decisiones puntuales pese a la complejidad del proceso). Respecto de la primera aplicación en la integración europea, el enfoque se ha mostrado productivo para poder aprehender el complejo proceso de toma de decisiones entre múltiples instituciones y niveles. De hecho, la especificidad de la UE no permite asirla ni como un Estado Nación ni como una Organización Internacional, ya que combina rasgos supranacionales e intergubernamentales. Por este motivo, Simon Hix (1999) la ha abordado como un “sistema político”, dadas las siguientes características:

1. Complejidad y estabilidad del esquema político-institucional: hay un conjunto de instituciones claras y estables para la decisión colectiva y unas normas que regulan las relaciones inter e intra institucionales;
2. Input político: diversos ciudadanos y grupos sociales persiguen la consecución de sus demandas políticas por medio del sistema político, de manera directa o con la intermediación de grupos de intereses y/o partidos políticos;

⁸ Mayntz señala que esta acepción tiene un origen diferente, los estudios de la economía de los costos de transacción y en particular del análisis del mercado y la jerarquía como forma alternativa de organización económica (Mayntz, 1998: 2).

3. Output político: las decisiones colectivas en el sistema político impactan considerablemente en la distribución de los recursos económicos y la asignación de valores sociales y políticas;
4. Retroalimentación: interacción continua entre los resultados (outputs), nuevas demandas sobre el sistema y nuevas decisiones.

Enfoques de este estilo han permitido comprender los diversos niveles de toma de decisiones y de elaboración de políticas (subnacional, nacional y supranacional) y cómo una variedad de actores estatales y no estatales buscan incidir en estos procesos políticos (Hix, 1998; Cram, 2001, citado en Dur y González, 2004), derivando en lo que se conoce como “gobernanza multinivel”, donde la autoridad se encuentra dispersa entre los diferentes niveles (ergo, ningún actor por sí solo cuenta con la totalidad del poder). Los estudios en esta línea analítica se centran en abordar, por ejemplo, cómo han ganado mayores márgenes de acción instituciones que, apenas iniciado el proceso de integración, habían tenido un rol marginal (como es el caso del Parlamento Europeo) o bien, el papel preponderante adquirido por las regiones (gobiernos subnacionales).

Como corolario de esta complejidad, la segunda rama de estudios europeos que aplican el enfoque de la gobernanza se centra en desentrañar los confusos procesos de toma de decisiones, básicamente a partir de la preocupación sobre cómo evitar posibles bloqueos del sistema dada la amplitud de la agenda integracionista y las prolíficas regulaciones. El primero en observar este tipo de problema fue Fritz Scharpf a partir de la comparación que realizó en 1988 entre la CEE y el federalismo alemán, la cual le permitió concluir que de persistir la regla de la unanimidad en el sistema de toma de decisiones, se generaría una situación de estancamiento e imposibilidad de responder a nuevos desafíos (Dur y González, 2004). Este estudio pionero de Scharpf (1988) distingue la “integración negativa” de la “integración positiva”, a saber: la integración positiva es aquella generada a partir de políticas distributivas; la integración negativa son aquellas políticas, como la eliminación de barreras al comercio, que no conllevan implicaciones presupuestarias para la CEE.

Sin embargo, tal predicción no se tornó realidad y el sistema político europeo no se ha detenido u obstaculizado completamente a raíz de las reglas del juego decisonal: “la literatura muestra que en la UE han surgido nuevos modos de gobernanza que ayudan a evitar los bloqueos del sistema político de la UE. Los autores mantienen que, de un sector a otro, se utilizan distintos modos de gobernanza y que éstos no sólo son importantes en los sectores clásicos de la integración sino también en los sectores más intergubernamentales” (Dur y González, 2004: 14). Entre estos estudios se encuentran los de los “nuevos métodos de coordinación” (Eberlein, Kerwer, 2002; Héritier, 2002; Knill y Lenschow, 2003; Borrás y Jacobsson, 2004) y de las “redes de regulación” (Sabatier, 1998; Radaelli, 1999; Haas, P. 1992; Héritier, 2002).

Este enfoque permite arrojar luz sobre actores que no han sido, tradicionalmente, objeto de estudio –como es el caso de los actores supra y sub nacionales–; a ello se adiciona una ventaja analítica: incorporar conceptos de otras disciplinas a la par de complementar los enfoques tradicionales de la integración europea y, como afirma Morata (2003), avanzar en una dimensión normativa –vislumbrar si estos nuevos modos de gobernanza son más eficientes, eficaces y democráticos que los tradicionales–.

En lo que se refiere a las críticas a estos enfoques, Scharpf (2000) señaló que el estudio de los modos de gobernanza permite observar aquellos casos donde no se generan

bloqueos; sin embargo, es conocido que los obstáculos persisten en algunas áreas de políticas. De hecho, Héritier (2002) muestra que los nuevos modos de gobernanza se utilizan en dos casos: la política social y la medioambiental. Por otro lado, algunos afirman que estos enfoques permiten aseverar que se ha modificado el esquema institucional europeo (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2003); sin embargo, no hay evidencia contundente en este sentido. En tercer lugar, los estudios de la gobernanza han sido señalados como eminentemente descriptivos sin realizar análisis que identifiquen causalidad entre fenómenos.

1.2.3. El enfoque de la europeización

En la medida en que los enfoques del neofuncionalismo, intergubernamentalismo (liberal) y la gobernanza (multinivel) se han concentrado en el estudio de cómo emerge la política y las políticas europeas, los estudios sobre europeización se concentran en el análisis de los impactos de la integración regional europea en el nivel doméstico, es decir, en los Estados miembros. De hecho, varios autores destacan tanto la importancia de fomentar este tipo de estudios de “arriba hacia abajo” (*top-down*) para poder captar en profundidad las particularidades de Europa y la Unión Europea (Borzel y Risse, 2000) como la originalidad del enfoque, que deja de lado la consideración de las instituciones supranacionales como variable dependiente (Dur y González, 2004).

Este tipo de trabajos se ha intensificado desde mediados de los años noventa a partir de la preocupación de que el fenómeno de europeización hiciera peligrar los sistemas políticos nacionales, básicamente en cuatro áreas: primero, la reducción de estándares de protección medioambiental, social y de defensa del consumidor en aquellos países que contaban con criterios más elevados que sus pares regionales; segundo, la modificación de estructuras institucionales domésticas; tercero, la alteración de políticas nacionales; cuarto, el impacto sobre la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de interés y la cultura política (Dur y González, 2004).

El término europeización ha sido utilizado por los académicos en dos sentidos:

“1) Por un lado, los académicos han utilizado “europeización” para describir la “emergencia y el desarrollo a nivel europeo de estructuras distintivas de gobernanza, esto es, en instituciones políticas, legales y sociales asociadas con la resolución de problemas políticos que formalizan interacciones entre los actores y en redes de políticas que se especializan en la creación de reglas autoritativas” (Risse, Cowles, y Caporaso, 2000: 2). Otros se han referido a este proceso como “euoropeificación” (Andersen y Eliassen, 1993) o “*Vergemeinschaftung*” (comunitarización). Aquí, europeización es la variable independiente que impacta sobre los procesos, políticas e instituciones domésticas.

2) Por el otro lado, la europeización refiere a “un conjunto de procesos por los cuales las dinámicas políticas, sociales y económicas de la UE pasan a formar parte de la lógica del discurso doméstico, las identidades, estructuras políticas y políticas públicas” (Radaelli, 2000: 3 citado en Ladrech, 1994: 69). Aquí la europeización connota los *procesos* y mecanismos por el cual el proceso de construcción de instituciones a nivel europeo puede causar cambio a nivel doméstico” (Borzel y Risse, 2000: 3) El destacado corresponde al original.

Dos de las preguntas que busca responder este tipo de investigaciones se cuestionan cómo la integración regional europea y la europeización afectan las políticas y la política de los Estados miembros, por un lado, y cuáles son los efectos de esto, por el otro (Dur y González, 2004). Al respecto, Borzel y Risse (2000), tras una revisión de la literatura disponible, desarrollan algunas hipótesis con el objetivo de identificar bajo

qué condiciones se esperaría el cambio a nivel doméstico como consecuencia de la europeización. En su trabajo concluyeron que existen dos condiciones bajo las cuales se generan modificaciones a nivel nacional a causa (o por las presiones) del fenómeno de europeización: por un lado, la europeización debe ser “inconveniente”, es decir, debe existir cierto tipo de desajuste y/o incompatibilidad entre los procesos, las políticas y las instituciones a nivel europeo y los procesos, las políticas y las instituciones a nivel doméstico. Este desajuste y/o incompatibilidad genera presiones adaptativas, que son una condición necesaria pero no suficiente para promover el cambio. Por otro lado, la segunda condición que visualizan es la existencia de elementos facilitadores –ya sean actores, instituciones, etc.– que responden a estas presiones adaptativas (Borzel y Risse, 2000: 1).

A raíz de sus indagaciones, afirman que la europeización puede promover tres niveles de cambios a nivel doméstico (grados): absorción, acomodación y transformación. La absorción refiere a que los Estados miembros sean capaces de incorporar políticas e ideas europeas y reajustar sus instituciones, respectivamente, sin modificaciones substanciales en los procesos, políticas e instituciones existentes. El grado de cambio doméstico en este caso es bajo. Por su parte, la acomodación se produce cuando los Estados miembros ajustan las presiones por la europeización por medio de la adaptación de los procesos, políticas e instituciones existentes sin cambiar sus rasgos esenciales y los entendimientos colectivos subyacentes a estos. Una manera de realizar esto es “colocando parches” por medio de nuevas políticas e instituciones sobre las ya existentes pero sin cambiarlas. El grado de cambio doméstico es modesto. Finalmente, la transformación implica que los Estados miembros remplazan los procesos, políticas e instituciones por otros nuevas substancialmente diferentes, o bien los alteran al punto tal que sus elementos esenciales y/o los entendimientos colectivos subyacentes son cambiados de manera fundamental. Aquí el grado de cambio doméstico es alto (Borzel y Risse, 2000: 14-15).

Otra perspectiva a destacar es la de Helen Wallace (2002) quien busca contribuir al debate entre globalización y europeización, tendencias que han sido abordadas por la literatura de manera separada (a modo de compartimentos estancos) pero que, de hecho, se encuentran inter-relacionadas. Su argumento afirma que los europeos se enfrentan a la globalización a partir de experiencias particulares junto con “manejos” y recursos institucionales específicos. Su definición de europeización es la siguiente:

“el desarrollo y mantenimiento de acuerdos europeos sistemáticos para administrar las conexiones transfronterizas, en tanto una dimensión europea se vuelve un rasgo que encaja en el marco político y de las políticas al interior de los Estados. Nótese que esta definición, de manera deliberada, no implica que la europeización sugiera la inexorable erosión del nivel doméstico; tampoco presume que la europeización se encuentra sellada al caso de la UE; y deja abierta la posibilidad de que ciertas áreas de política al interior de los Estados miembro se encuentren aisladas de los impactos de la europeización” (Wallace, H., 2002: 138)

Adicionalmente, la europeización no es un fenómeno nuevo, lo novedoso es que ha adquirido atributos contemporáneos –existen diversos márgenes de maniobra para lidiar con la europeización en cada Estado–: en sus términos es menester tanto probar (y no asumir) la transferencia de lealtades de la misma manera como la emergencia de regímenes europeos que desplacen o sacudan los procesos domésticos. A continuación, esta definición evita equiparar el proceso de europeización a la membresía a la UE: al contrario, la autora procura argumentar que la creación y el desarrollo de la UE son respuestas a la europeización y reflejan un conjunto de elecciones sobre las formas de canalizar o influenciar los patrones de europeización. Tercero, la europeización coexiste

con espacios políticos domésticos protegidos: se pueden observar elementos de resistencia a la europeización dadas las divergencias en las preferencias sociales, políticas y económicas (Wallace, H., 2002: 139).

Para comprender la relación entre globalización y europeización ha desarrollado dos metáforas: la de los campos magnéticos y la del test de Heineken. La primera considera a lo doméstico, lo europeo y lo global como tres campos magnéticos de intensidad variable, donde la política y las políticas serán atraídas por el campo magnético con mayor fuerza en función del tema en cuestión (la fuerza de cada campo varía según el asunto, el país y a lo largo del tiempo) (Wallace, H., 2000a, 2000b). La segunda metáfora la desarrolla en función de una publicidad de cerveza Heineken en el Reino Unido que ilustraba que dicha cerveza llegaba a partes del cuerpo que otras cervezas no alcanzaban (Wallace, H., 1999). En consecuencia, Helen Wallace afirmó que las fuerzas de la europeización –o de la globalización– podrían llegar a ser tan poderosas que penetrarían el cuerpo de la política doméstica. También alertaba la autora que los cuerpos de los bebedores no son iguales; ergo, las capacidades y las reacciones varían según el caso: cuando la europeización –o la globalización– se encuentra con el nivel doméstico se produce una interacción que involucra un proceso adaptativo (Wallace, H., 2002).

Vale destacar, finalmente, que los estudios de corte constructivista –sobre la difusión de las ideas y del aprendizaje por medio de procesos de socialización– también abonan al análisis de la europeización ya que la participación de los diferentes actores en los procesos políticos europeos los expone a nuevas ideas que se diseminan a nivel doméstico, influenciándolo.

Por supuesto, al interior de cada enfoque revisitado existe una plétora de autores y de estudios que abarcan un abanico heterogéneo de políticas, procesos e instituciones que excede el objetivo de este trabajo revisitar. Se ha presentado aquí un panorama inicial para desentrañar algunas de las discusiones principales entre los enfoques y las aportaciones, siempre complementarias, de cada uno de ellos al fenómeno de la integración regional.

1.3. Constructivismo e integración regional

El **constructivismo** ha sido aplicado al estudio de la integración europea por varios autores, destacando aquí los aportes de Jeffrey Checkel⁹. El autor parte de la siguiente premisa: “buena parte de la integración Europea puede ser vista como un intercambio estratégico entre agentes políticos autónomos que poseen intereses fijos; al mismo tiempo, otra buena parte no” (Checkel, 1999: 545). Propone, por lo tanto, complementar el enfoque dominante en el campo de la integración europea con un entendimiento de tipo sociológico que permita entrever dos cuestiones: el proceso de aprendizaje social (y/o socialización) y la difusión de normas. Vale señalar que Checkel reconoce las debilidades de algunos constructivistas: él observa que muchos trabajos se centran en distinguir ontológicamente al racionalismo del constructivismo en vez de, realmente, dedicarse a la generación de teorías de alcance medio. Para el autor, el foco debe estar colocado en la socialización de actores con capacidad de influencia para generar nuevas

⁹ Sus argumentos se encuentran en: Checkel, J. (1999) “Social construction and integration”, *Journal of European Public Policy*, 6:4, Special Issue, 545-60.

normas y creencias, las cuales permiten alterar las preferencias subyacentes en los gobiernos y, por lo tanto, modificar el comportamiento de los Estados (Moravcsik y Checkel, 2001: 227).

Primero, Checkel concibe al aprendizaje social como un proceso por el cual los actores, por medio de la interacción con contextos institucionales más amplios (normas o estructuras discursivas), adquieren nuevos intereses y preferencias (es decir, los agentes forman sus intereses e identidades por medio de la interacción). El autor elabora cuatro hipótesis para explicar cómo ocurre el proceso de aprendizaje social, a saber: i) en grupos donde los individuos comparten antecedentes profesionales comunes; ii) cuando el grupo enfrenta una crisis o un posible episodio de falla política; iii) cuando el grupo se reúne con frecuencia y la densidad de la interacción es elevada; iv) cuando el grupo se encuentra aislado de la presión política directa y la exposición (Checkel, 1999: 549). Asimismo, de las hipótesis se desprende que la comunicación tiene un rol central en lo que compete a la persuasión, la cual es entendida como un proceso cognitivo que ocurre mediante el aprendizaje social e implica el cambio de preferencias y la redefinición de intereses. A partir de la importancia asignada a la persuasión, elabora cinco hipótesis sobre las situaciones que permitirían que los agentes sean persuadidos argumentativamente: i) cuando el persuadido se encuentra en un ambiente nuevo e incierto y, por tanto, que motiva a los actores a analizar nueva información; ii) cuando el agente cuenta con creencias previas arraigadas que son incompatibles con el mensaje del persuasor; iii) cuando el persuasor es un miembro autoritativo del grupo al cual el persuadido pertenece o quiere pertenecer; iv) cuando el persuasor no demanda sino que actúa orientado por principios serios de deliberación argumentativa; v) en ambientes menos politizados y más aislados (Checkel, 1999: 550 y Moravcsik y Checkel, 2001: 222).

Segundo, en lo que compete a las normas –es decir, entendimientos compartidos y colectivos que realizan afirmaciones sobre el comportamiento de los actores–, dos son los temas a analizar: por medio de qué procesos se construyen las normas a nivel europeo y cómo interactúan estas normas con los agentes y son socializadas una vez que llegan al nivel nacional. Sobre este último punto reconoce que la división nivel europeo – nivel nacional no es tajante en la práctica pero es útil en términos analíticos para dar cuenta de las diferentes etapas de construcción de las normas europeas. En particular, le interesan las normas sociales menos formalizadas, en tanto forman parte de la interacción social. Los constructivistas, en sus términos, han teorizado y provisto de material empírico para el estudio de tres dinámicas del proceso de desarrollo normativo, a saber: primero, la centralidad de la agencia individual. Los agentes con habilidades empresariales pueden, a menudo, convertir sus creencias individuales en entendimientos compartidos más amplios. Estos emprendedores morales son, para el autor, “agentes que buscan de manera activa persuadir a otros” (Checkel, 1999: 552). Segundo, estos individuos logran convertir sus creencias individuales en creencias normativas más amplias cuando se generan ventanas políticas. Tercero, los procesos de aprendizaje social y socialización son importantes para la profundización del proceso de creación de normas que fueran iniciadas por agentes individuales que aprovechan las ventanas políticas. Es decir, la agencia individual por sí sola es insuficiente para crear normas sociales duraderas (Checkel, 1999: 552).

Finalmente, se han identificado dos formas por las cuales se difunden las normas: movilización social y aprendizaje social. Respecto del primer mecanismo, Checkel afirma que los actores no estatales y las redes de políticas se unen en su apoyo por una

norma en particular, se movilizan y ejercen coerción sobre los decisores para modificar la política estatal. El segundo mecanismo de difusión se produce cuando los agentes –en particular la elite que toma decisiones– adoptan prescripciones incorporadas en las normas, luego éstas son internalizadas y constituyen un conjunto de entendimientos intersubjetivos compartidos que hacen afirmaciones en torno a comportamientos (Checkel, 1999: 552-553).

En el artículo compartido con Andrew Moravcsik del año 2001, Jeffrey Checkel sistematiza su propuesta metodológica: “rastreo de procesos” (process-tracing, en el original) a partir de investigar y explicar el proceso de toma de decisiones como el producto político que resulta de condiciones iniciales particulares. Esto significa descubrir el escenario y reconstruir los mecanismos por los cuales los agentes cambian sus preferencias. El método se torna operativo por medio de tres técnicas: 1) entrevistas con individuos que son el blanco de las políticas y prácticas de socialización con el objetivo de capturar las dimensiones temporales e intersubjetivas. Propone realizar, con el mismo agente, dos rondas de entrevistas separadas en el tiempo (panel samples) con para aprehender la validez de los que el entrevistado relata (¿son consistentes en el tiempo? Si cambian, ¿por qué lo hacen?). También se pregunta a los mismos que intenten caracterizar el contexto de interacción intersubjetiva (por ejemplo, de coerción, de negociación, simulación, persuasión, discusión); 2) análisis cualitativo de contenido de medios y publicaciones especiales, de manera de chequear las creencias y motivaciones de los individuos que fueron entrevistados y también participan de debates públicos; 3) consulta de registros de documentación oficial, en especial, relatorías de reuniones. Los tres tipos de instrumentos se triangulan para poder discernir el cambio de preferencias generado de la persuasión y socialización (Moravcsik y Checkel, 2001: 223-224).

En suma, el constructivismo social permite aprehender las dinámicas de formación de preferencias, intereses e identidades en el espacio regional, las cuales habilitan y/o inciden en la toma de decisiones, a partir de los procesos de socialización y aprendizaje social, no ya como un cálculo racional costo-beneficio de los actores involucrados. Esto permite entrever cómo la integración avanza o se detiene pese a contextos políticos favorables o desfavorables, en detrimento de una supuesta racionalidad pura de los actores involucrados. En particular, la forma por la cual se genera un sentimiento intersubjetivo compartido en torno a la integración, sus ritmos y sus particularidades. Sin embargo, el enfoque ha sido criticado, en el campo de los estudios europeos de integración, principalmente por Andrew Moravcsik, por su incapacidad, entre otros elementos, para generar hipótesis novedosas, en algunos casos, y comprobables empíricamente, por el otro.

1.3.1. El debate entre Andrew Moravcsik y Jeffrey Checkel

En el marco del debate racionalismo – constructivismo en el campo de los estudios europeos de integración, Moravcsik realizó una serie de críticas a los planteos de Checkel con el objetivo de trascender el debate y señalar las falencias del enfoque para poder superarlas en una agenda de investigación sólida. La discusión entre los autores se plasmó en un artículo compartido en la revista *European Union Politics* en el año 2001.

La principal crítica esbozada por Moravcsik consiste en el señalamiento de que los constructivistas no han logrado construir hipótesis testeables y métodos objetivos para poder poner a prueba las mismas. En particular, argumenta que la comprobación empírica requiere, fundamentalmente, que las hipótesis constructivistas difieran de las

mejores hipótesis ya generadas y, luego, muestren ser más consistentes con un registro empírico objetivo del estado de comportamiento. Al igual que Checkel, Moravcsik reconoce que la mayoría de los constructivistas se han concentrado en cuestiones ontológicas más que teóricas y celebra el intento de Checkel de traspasar esta discusión y centrarse en la creación de teorías de alcance medio, enfocando el estudio en los procesos de socialización de los actores influyentes de las nuevas normas y creencias, que, a su vez, altera las preferencias subyacentes de los gobiernos y, por lo tanto, del comportamiento de los Estados (Moravcsik y Checkel, 2001: 227). Sin embargo, las hipótesis provistas por Checkel, argumenta Moravcsik, no son novedosas; en otras palabras, las cinco hipótesis no son distintivas del constructivismo y pueden ser derivadas de desarrollos teóricos racionalistas. De cara a este comentario, el autor constructivista sugiere que esta carencia de elementos distintivos en las hipótesis que plantea no es un asunto relevante, dado que lo que importa es la metodología que él realiza ya que se basa en la siguiente distinción: los constructivistas pueden dar cuenta de la persuasión argumentativa *vis a vis* la persuasión manipulativa (que es la que observan los racionalistas). La postura de Moravcsik, por lo tanto, consiste en desmitificar esta diferenciación –que considera errónea– y colocarla en los siguientes términos: la diferencia entre ambas posturas tiene que ver con el peso y el lugar que ocupan en la explicación de los resultados políticos. Para Moravcsik, las ideas tienen un rol importante en su enfoque del intergubernamentalismo liberal: pueden ser correas de transmisión para los intereses, sin embargo, no cuentan con una causalidad central (Moravcsik y Checkel, 2001: 229). Sugiere, consecuentemente, que “la pregunta empírica distintiva que debe plantearse el constructivismo no versa en torno a si la variación de las ideas constriñe el comportamiento de los Estados. Al contrario, debería ser: ¿cuándo, la variación de las ideas *creadas a través de dinámicas autónomas de socialización*, impone una restricción sobre el comportamiento de los Estados?” (Moravcsik y Checkel, 2001: 230. El destacado corresponde al original).

A partir de las críticas esbozadas, Jeffrey Checkel menciona tres puntos de acuerdo y dos de desacuerdo. Respecto de las concordancias, Checkel asiente, en primer término, que es necesario elaborar proposiciones de alcance medio para ambas vertientes (racionalismo y constructivismo). Segundo, reconoce la necesidad de buscar estándares metodológicos, si bien indica que la implementación de los mismos no es una tarea sencilla. Tercero, reconoce la superposición de sus hipótesis con las proposiciones realizadas por racionalistas y, a diferencia de Moravcsik, considera que esto es beneficioso en tanto, promueve el diálogo empírico y ayuda a clarificar el valor agregado de la perspectiva constructivista, por un lado, y captura la realidad empírica del “mundo de la política”, aprehendiendo las múltiples dinámicas sociales presentes en la política diaria en Europa, por el otro (Moravcsik y Checkel, 2001: 241).

En lo que compete a las discrepancias, Checkel considera que difieren en cómo se conceptualiza la persuasión en el constructivismo y el racionalismo. Para él, la persuasión es un factor importante que promueve la socialización; de hecho, existe una larga tradición racionalista que considera a la persuasión como manipulación y utilización estratégica de la información. En consecuencia, el valor agregado del constructivismo se deriva de asirla como un proceso de interacción social por el cual un agente convence a otro por medio de un debate de principios. En segundo lugar, ambos difieren en la habilidad y la necesidad de medir las preferencias de los actores sociales. Moravcsik –reconoce Checkel– argumenta correctamente que la distinción entre cambio de preferencias y ajustes estratégicos es una tarea compleja. Sin embargo, Moravcsik no comprende la posición metodológica adoptada por Checkel, quien retoma el valor de las

entrevistas realizadas (repetidas y a lo largo del tiempo) y el hecho de complementarlas con registros públicos (entrevistas realizadas en medios de comunicación) y documentación semi-confidencial.

Checkel concluye que la clave para avanzar la agenda de investigación no consiste en que todas las escuelas teóricas “queden felices”, sino que en acercar los modelos a la realidad empírica que se observa diariamente: una realidad donde los actores sociales europeos no actúan únicamente por una racionalidad estratégica e instrumental, sino que también lo hacen por medio de una deliberativa y en relación con otros (Moravcsik y Checkel, 2001: 243).

Tras lo expuesto, se observa cómo los diferentes enfoques teóricos permiten aprehender parcialidades de la integración regional (en Europa) como objeto de estudio. Por lo tanto, más que señalar las supuestas fallas de las teorías tradicionales, el cambio de enfoque permite que la elección del marco teórico y metodológico para aprehender los procesos de integración quede en las manos del investigador, de acuerdo a las preguntas de investigación planteadas y las diversas aristas que se quieran asir. Este debate se encuentra presente en los enfoques disponibles para el estudio de la integración regional europea.

2. El nuevo regionalismo

En la década de los años ochenta, y con mayor intensidad en la década de los noventa, al calor de las modificaciones en el escenario económico y político internacional, surgirán nuevos procesos de integración mientras que los ya existentes serán revitalizados y/o modificados al unísono de las nuevas tendencias. Estas experiencias novedosas de integración regional no sólo en Europa sino que en el mundo entero constituirán un objeto de estudio reformateado. En efecto, Warleigh y Van Langenhove (2010) afirman que los teóricos del nuevo regionalismo tendieron a negar los aportes de los estudios del proceso de integración europeo –en tanto consideraban que las variables dependientes eran disímiles– mientras que, por su parte, los estudios del proceso europeo negaron los aportes de los anteriores al descansar sobre el mito confortante de considerar a la UE como una entidad *suis generis*. Al mismo tiempo, la política de integración regional quedará sujeta a la formación de una visión prescriptiva, por parte de los organismos internacionales de crédito y/o reguladores del comercio multilateral, respecto del modo e intensidad de los nuevos regionalismos.

En esta sección revisitamos, primero, la visión prescriptiva del nuevo regionalismo, influenciada por diversos organismos internacionales en el marco de un nuevo orden económico internacional y, en segundo lugar, la conformación de un enfoque particular para aprehender estos fenómenos regionales en curso. Se puede afirmar que estas “recomendaciones”, donde la integración constituyó un paso más de las acciones de liberalización comercial, flexibilización y desregulación (promovidas en el marco de las reformas neoliberales en cada Estado), orientaron tanto la práctica (la política y las políticas gubernamentales) como la elaboración de estudios aprehensivos de los procesos regionales surgidos en este momento (Perrotta, 2010a). Por otro lado, la preocupación central del enfoque del nuevo regionalismo consistió en la delimitación del concepto de región y en la necesidad de distinguir las formas (y/o gradaciones) de la integración regional dado un mapa global caracterizado por la multiplicidad de acuerdos signados por la complejidad y diversidad entre cada uno de ellos. En ambos casos, la

consideración del regionalismo en su fase nueva parte de la distinción tanto política (para la primera visión) como analítica (para el segundo caso) de una fase anterior – considerada como vieja–.

2.1. La visión prescriptiva sobre el “nuevo regionalismo”

La integración regional a partir de la década de los noventa, principalmente en América Latina y el Caribe, pasa a ser designada como “nuevo regionalismo” (NR) por diversos organismos internacionales y regionales –la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)–. Esa nominación de “nuevo regionalismo” (también llamado “regionalismo abierto”) tuvo la intencionalidad de destacar el aspecto novedoso respecto de un modelo de “viejo” regionalismo (o “cerrado”), desenvuelto en la década de los años sesenta¹⁰.

Es dable destacar que el concepto de NR prevalece sobre el de regionalismo abierto: en primer término, porque analizar las experiencias previas como regionalismo cerrado resulta un equívoco (el proteccionismo instalado a partir de la segunda posguerra fue, primeramente, un proceso mundial; y, seguidamente, las experiencias de integración regional de estos años no excluían drásticamente la apertura multilateral, sólo que la dejaban para una etapa posterior); en segundo término, el concepto de NR logra explicar más cabalmente la explosión de tratados de libre comercio que se produce con la conformación del orden comercial multilateral (Perrotta, 2010b).

Resulta interesante señalar que fue la CEPAL la promotora del concepto de **NR en ALC**, en franca oposición con las ideas esbozadas por esta misma institución con anterioridad. De hecho, idea de “regionalismo abierto” está presente en tres documentos de la CEPAL: uno de 1990, conocido como “Transformación Productiva con Equidad”; otro del año 1991 titulado “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”; y el tercero de 1994 “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” (citado en Gudynas 2005, quien enmarca los señalamientos de la CEPAL en el debate sobre las nuevas condiciones sobre el desarrollo). Se definió como:

el proceso que surge [...] de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general [...] donde se pretende] que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen; [siendo el elemento distintivo de los acuerdos de este tipo] la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región (CEPAL, 1990: 7).

Para el organismo *aggiornado* a la década neoliberal, las medidas de política que debían de ser adoptadas consistían en la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura, la armonización

¹⁰ La CEPAL (organismo creado en el año 1948), con Raúl Prebisch como Secretario Ejecutivo (1950-1953), propuso que, tras el desarrollo de la industria a nivel interno en diversos Estados sudamericanos, se fomenta la comercialización entre éstos por medio de mecanismos de cooperación y de integración, con el objetivo de alcanzar la competitividad internacional de sus productos. Consecuentemente, desde este organismo el enfoque del estructuralismo histórico abonó a la creación y difusión de un enfoque particular sobre la integración regional en el subcontinente. Coetáneamente, Haas, el padre del neofuncionalismo, comenzó a aplicar, asistido por Schmitter, esta teoría a los procesos de integración regional surgidos en estas latitudes (Malamud, 2010).

o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares y la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región por medio de políticas sectoriales.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideró que la novedad del NR resultaba de su composición interna y de su relación con el sistema de comercio regulado por la OMC: está conformado por Estados de diferentes niveles de desarrollo relativo (asimetría) y plantea una relación de complementariedad con la experiencia de apertura multilateral. En sus términos, el NR “se inserta en un marco de reforma de políticas que fomentaba la economía de mercado en un ambiente institucional democrático y moderno” (BID, 2002: 37)¹¹. Consecuentemente, el BID identifica como objetivos del NR, por un lado, el fortalecimiento las reformas económicas estructurales (como vía a la liberalización económica, donde la maniobra regional es un paso de tres, siendo los otros dos las estrategias unilaterales y las multilaterales); luego, la transformación económica a partir de las nuevas oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a los mercados, y una mayor especialización; a continuación, la atracción de inversiones externas; por otro lado, ciertas cuestiones de geopolítica como la promoción de la democracia, el desarme y el aumento del poder negociador en foros mundiales; y finalmente la cooperación regional funcional (BID, 2002: 37-39).

A raíz de lo expuesto se desprende que, durante los años noventa, predominó una visión prescriptiva de la integración regional: el NR resaltó los componentes de liberalización comercial en tanto práctica de integración regional. Las características principales de la integración regional así comprendida son las siguientes: primero, la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio; segundo, la divergencia entre los procesos en función de por su grado de institucionalización (si bien la literatura coincide en señalar que todos ellos se proponen una institucionalidad mínima), el tipo y nivel de participación del Estado en las acciones de liberalización (relacionada, como hemos mencionado en varias ocasiones, por las prioridades y/u orientaciones de política de los diversos gobiernos); tercero, en relación con lo anterior, la contradicción aparente entre una supuesta despolitización y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen verdaderas políticas públicas); cuarto, la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización comercial.

Esta visión prescriptiva impulsó el desarrollo de una visión unilateral de los procesos de integración, a partir de colocar como aspecto más relevante la dimensión comercial. Es importante reconocer, asimismo, que los temas que comienzan a quedar sujetos a regulaciones multilaterales del comercio (y por extensión también a los acuerdo regionales de este “nuevo tipo”) son cada vez más, cubriendo áreas que, hasta entonces, habían permanecido bajo la exclusiva regulación (protección) estatal. Nos referimos a los servicios de diversa índole, la propiedad industrial, los regímenes sobre compras gubernamentales, principalmente. La importancia de este dato consiste en comprender que los acuerdos regionales centrados en el comercio son más amplios que “profundos”.

¹¹ En la década de los años noventa, al unísono de las recomendaciones del *Consenso de Washington* (Williamson, 1990), la metodología de la integración anterior es dejada de lado ya que la lógica hegemónica neoliberal demandaba una modalidad de inserción internacional (y, por ende, regional) basada en la apertura indiscriminada al mundo, capaz de atraer inversiones y productos más competitivos, en franca contraposición con una política de cooperación y complementación industrial.

2.2. El nuevo regionalismo: las diversas formas de “lo regional”

El NR constituye también un enfoque teórico para dar cuenta de una realidad regional que se presentó como novedosa y/o diferente de las experiencias previas de integración regional. Surge, inicialmente, para aprehender el cambio que introdujo la firma del Acta Única Europea (1982) y logra expandirse al calor de la explosión de acuerdos de integración regional en el mundo entero. Estas nuevas conceptualizaciones se han agrupado bajo la denominación de “enfoque del nuevo regionalismo” (o NRA de acuerdo a su nombre original en el idioma Inglés, *New Regionalism Approach*).

Para citar algunos de los exponentes del NRA provenientes de la Economía Política Internacional, destacamos los aportes de: Bjorn Hettne, Frederick Soderbaum, Michael Schulz, entre otros. En efecto, Schulz *et al* (2001) consideraron adoptar el NRA como un nuevo tipo de análisis que, a modo de "collage" de perspectivas teóricas, permite estudiar la complejidad del fenómeno regional en curso. En este sentido, el NRA buscó trascender las teorías dominantes de la integración regional y proveer un marco analítico interdisciplinario. También se considera que el NR debe ser analizado, en todos los casos, en relación al proceso de globalización. En este sentido, se argumenta que los rasgos distintivos del NR, que lo diferencian del proceso previo, son los siguientes: primero, el NR cuenta con una naturaleza diversa, involucrando una variedad de modelos, estructuras y/o procesos de construcción de una región (a diferencia de una única norma esperada o invocada, como en el caso del regionalismo anterior esbozado por los neofuncionalistas); segundo, el NR refiere a asociaciones entre Estados en el Norte y en el Sur (es decir, entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo), en contraposición al viejo regionalismo, que suponía una cooperación Norte-Norte o Sur-Sur; tercero, el NR cuenta con grados diferenciados de institucionalización según las variadas regiones (mientras que el viejo regionalismo concebía que la ausencia de instituciones conjuntas era una debilidad); cuarto, el NR no sólo es multidimensional, sino que la frontera entre la integración económica y la integración política es borrosa; quinto, el NR refleja, moldea y precisa del desarrollo de un sentido regional de identidad (mientras que la primera ola de regionalismo, en tanto se representa a partir de la variante europea, no atendió a cuestiones de legitimidad, identidad y apoyo popular) (Hurrell, 1995a: 332); sexto, el éxito o la supervivencia del NR no depende del derrame, sino que los objetivos de la política regional son colocados de manera explícita; séptimo, su alcance global (no limitado a Europa), se basa en la apertura económica promovida por el neoliberalismo, es independiente de políticas de las superpotencias y se moldea de manera voluntaria por los actores desde una perspectiva de abajo hacia arriba (*bottom-up*), a diferencia de ser impuesta (Hettne, 2000; Hettne, 2002; Soderbaum, 2003).

Alex Warleigh (2006) realiza una crítica respecto de esta diferenciación tajante entre viejo y nuevo regionalismo. En sus términos, sólo los rasgos mencionados en segundo y quinto término (por Hurrell) merecen una reflexión particular. Por un lado, resulta cierto que los neofuncionalistas concebían que la falta de institucionalización fuera una deficiencia, pero esto no implicaba la existencia de un único modelo de integración regional. Luego, sobre el punto cuarto, es un error concebir al regionalismo anterior como unidimensional y en el cual se separa tajantemente la economía de la política (de hecho, recordemos la diferencia entre el derrame funcional y el derrame político señalada *ut supra*). Respecto de los dos últimos elementos, vale destacar que,

efectivamente, el éxito del viejo regionalismo dependía del derrame generado a partir de los actores del nivel central (y de los grupos de interés) y desestimaba las capacidades de los gobiernos nacionales, pero esto es válido para los autores de la vertiente neofuncionalista. Asimismo, es correcto afirmar la naturaleza neoliberal del NR (Warleigh, 2006: 754), por la caracterización esbozada en el acápite anterior (versión prescriptiva del NR). Por su parte, Fabbri (2005), afirma que al enfocarse en el contexto del NR (como uno de cambio dramático) y al proceder a observarlo como un fenómeno que emergió a mitad de la década de los años ochenta, el NRA cayó en la trampa de separarlo de manera tajante respecto del proceso iniciado a mediados de los años cincuenta¹².

En el ejercicio del NRA por identificar las particularidades del NR se ha señalado la ambigüedad de los conceptos sobre región, regionalismo, regionalización, integración regional, etc. Esto ha permitido avanzar en la delimitación de las diversas acepciones que dan cuenta de “lo regional” y conceptualizar el fenómeno en términos de niveles o gradaciones. Es menester percibir que, ante la explosión de una multiplicidad y diversidad de procesos regionales, una de las interrogantes de la literatura consistió en poder medir y comparar las distintas intensidades y formas que se desarrollaron. Se presentan a continuación dos formas diferentes de delimitar y catalogar el NR.

2.2.1. Andrew Hurrell y las categorías del regionalismo

Para comenzar, destacamos la distinción realizada por Andrew Hurrell (1995a) quien parte de constatar que la proximidad geográfica ha servido como criterio para diferenciar “regiones” de otras formas de organización que son “menores al nivel global”. Pues bien, para él no existen regiones “naturales” o dadas, sino que hay diferentes factores económicos, sociales, políticos y culturales que facilitarían el regionalismo, así como dimensiones históricas que operan en la construcción de una región. En este sentido, afirma que las regiones son socialmente construidas y, por lo tanto, políticamente contestadas o impugnadas. Hurrell propone dividir la noción de regionalismo en las siguientes categorías, a saber:

La **regionalización**, entendida como el crecimiento de la integración social al interior de una región, un proceso sin dirección de interacción social y económica. Los primeros autores del regionalismo describían este proceso como integración informal o regionalismo blando (*soft-regionalism*). Así, regionalización alude a procesos económicos autónomos que llevan a un mayor nivel de interdependencia económica al interior de un área geográfica y entre ésta y el resto del mundo. Respecto de las fuerzas que lo motorizan, Hurrell destaca: el mercado, los flujos de comercio privado e inversiones, las políticas públicas y las decisiones de empresas multinacionales. Asimismo, la regionalización también refiere al aumento de los flujos de personas, al desarrollo de múltiples canales y redes sociales complejas por las cuales las ideas, las actitudes políticas y las maneras de pensar se esparcen de un área a otra; lo cual habilita también la creación de una sociedad civil transnacional. Consecuentemente, regionalización se conceptualiza en términos de “complejos”, “flujos”, “redes” o “mosaicos” y se la concibe como un proceso que mina el carácter monolítico del

¹² De hecho, tanto Fabbri (2005) como Warleigh (2006) y Fawcett (2004) coinciden en señalar que la división resulta interesante en términos analíticos pero que es menester superarla y contar con una visión de conjunto.

Estado, llevando a la creación de alianzas entre los gobiernos (*cross-governmental*, en el original), de múltiples niveles y jugadores y permitiendo la emergencia de nuevas formas de identidad (sobre y por debajo de las que existen en los Estados definidos territorialmente).

En consecuencia, primero, la regionalización no necesariamente se basa en la conciencia política de un Estado o grupo de Estados, ni presupone algún impacto en las relaciones interestatales. Segundo, no coincide de manera necesaria con las fronteras de los Estados. Las migraciones, los mercados y las redes sociales llevarían a la interacción creciente y la interconectividad, atando partes de Estados existentes y creando nuevas regiones a través de las fronteras. El núcleo de este “regionalismo transnacional” puede ser económico o bien puede ser construido alrededor de la interpenetración humana.

La segunda categoría de regionalismo es la de **identidad y conciencia regional**. Para Hurrell, las identidades regionales se definen y redefinen a partir del lenguaje y la retórica en el discurso sobre regionalismo, así como en los procesos políticos. Para el autor, la conciencia regional –entendida como la percepción compartida de pertenecer a una comunidad particular– puede basarse en factores internos (cultura común, historia, tradiciones religiosas) o factores externos (amenaza a la seguridad o desafíos culturales externos).

La **cooperación regional interestatal** constituye la tercera categoría identificada por Hurrell ya que considera que una gran parte de la actividad regional implica la negociación y construcción de acuerdos o regímenes interestatales o intergubernamentales¹³. Este tipo de cooperación puede ser formal o informal; sin embargo, alerta que elevados niveles de institucionalización no garantizan ni la efectividad ni la importancia política del proceso regional.

De esta manera, la cooperación regional se establecería sobre la creación de instituciones formales, pero también podría basarse en una estructura más floja o laxa que involucre patrones de reuniones regulares con algunas reglas de funcionamiento, así como con mecanismos para la preparación y el seguimiento de los acuerdos generados. Esta cooperación, en sus términos, puede servir a varios propósitos: a) como una manera de responder a desafíos externos y de coordinar posiciones regionales en foros de negociación y/o instituciones internacionales; b) para asegurar ganancias (riqueza), promover valores comunes o resolver problemas también comunes. Lo anterior conlleva a un proceso donde los Estados están cada vez más dispuestos a intercambiar cierto grado de libertad de acción legal por un mayor grado de influencia sobre las políticas de otros Estados y sobre el manejo de problemas compartidos. La *integración regional promovida por los Estados*, constituye una subcategoría de la cooperación regional referida a la integración económica regional: decisiones de política de los gobiernos destinadas a reducir o remover las barreras al intercambio mutuo de bienes, servicios, capitales y personas.

La **cohesión regional**, en último término, refiere a la posibilidad de que, en algún punto, una combinación de los cuatro procesos antes citados puedan llevar a la emergencia de una unidad regional con cohesión y consolidada. La cohesión puede ser entendida en dos sentidos: primero, cuando es la región la que cuenta con un rol definitorio en las

¹³ La definición de regímenes que utiliza es la siguiente: principios, reglas, normas y procedimientos para la toma de decisión sobre los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales.

relaciones entre los Estados (y otros actores mayores) (donde es “la región” en el resto del mundo); segundo, cuando la región forma la base organizativa de la política al interior de la misma y a través de un rango de asuntos.

2.2.2. Los niveles de “regionidad” de Bjorn Hettne y Friedrik Soderbaum

Por su parte, Hettne y Soderbaum (2002) esbozan los principales elementos del NRA a partir del concepto de “*regionness*” o “regionidad”¹⁴. Para esbozar el NRA, parten de tres postulados meta-teóricos: la teoría social global, el constructivismo social y los estudios regionales comparados. De la primera asumen que la teoría global toma en consideración las peculiaridades regionales y que, por la misma esencia de ser una teoría global, abandona rasgos Estado-céntricos presentes en otras explicaciones. La teoría social global permite trascender las diferenciaciones entre lo macro y lo micro, lo internacional y lo doméstico; lo que habilita el abordaje de la regionalización real más allá de las organizaciones regionales formales. De la segunda meta-teoría, el constructivismo social, retoman su argumento principal: las comunidades políticas no se encuentran dadas de manera exógena, sino que son construcciones históricas y contingentes. En consecuencia, la región es una construcción social y, como tal, es un proceso abierto. Las normas y creencias moldean el comportamiento; los intereses, ideas, motivaciones e identidades de los actores reflexivos son construidos socialmente (los cuales se adaptan a desafíos y a contextos cambiantes); la agencia se explica, entonces, por las ideas, las identidades y los procesos de aprendizaje. Finalmente, retoman de los estudios comparados la alerta presente en éste campo respecto de interpretaciones etnocéntricas y atadas a alguna cultura en particular (Hettne y Soderbaum, 2002).

Sobre este corpus teórico, los autores proponen su NRA para dar cuenta del proceso de regionalización en función de lo que ellos conciben como *regionness*:

“el proceso por el cual un área geográfica se transforma de un objeto pasivo a un sujeto activo, capaz de articular los intereses transnacionales de la región emergente [...] *Regionness* implica, por tanto, que una región puede ser ‘más o menos’. El nivel de *regionness* puede tanto aumentar como disminuir” (Hettne y Soderbaum, 2002: 38).

Conciben, por lo tanto, cinco niveles o grados de *regionness*, a saber: espacio regional, complejo regional, sociedad regional, comunidad regional y Estado-Región.

El primer nivel retoma la dimensión espacial de la región, su anclaje territorial en una geografía particular: “un grupo de gente viviendo en una comunidad geográficamente delimitada, que controla un conjunto particular de recursos naturales y está unida por medio de ciertos valores culturales y lazos comunes de orden social forjados por la historia” (Hettne y Soderbaum, 2002: 39). El **espacio regional** (nivel mínimo) debe ser considerado, de acuerdo a los autores, como la zona regional o como una proto-región.

En la medida en que se producen interacciones y contactos más frecuentes en un territorio particular que había permanecido aislado, se da paso a un **complejo regional**. El surgimiento de este complejo implica que las relaciones translocales entre grupos humanos y/o entre diferentes culturas son cada vez mayores. Si bien se puede asumir

¹⁴ El sufijo “ness” en la lengua inglesa indica “la calidad o el estado de”. En la lengua española no contamos con una palabra que permita realizar una traducción literal de *regionness*. Sin embargo, es posible traducirla como regionidad.

que las identidades regionales pueden contar con un anclaje profundo en la historia, no debe ser dejado de lado el hecho por el cual, con la creación del sistema de Estados Nación, la memoria colectiva en torno a una identidad más amplia se disipa y que los Estados territoriales –por definición– al monopolizar las relaciones exteriores, deciden quién es el amigo y quién el enemigo (desalentando cualquier tipo de conciencia regional). En la medida en que los Estados Nación comienzan un proceso de descentralización, dejan de concentrarse de manera exclusiva en los asuntos internos y dan paso a relaciones externas más abiertas; en consecuencia, aumentan los contactos transnacionales, lo cual permite procesos de regionalización en diferentes campos: desde la seguridad colectiva a los asuntos económicos.

El tercer nivel de *regionness* es la **sociedad regional**: diversos actores –tanto estatales como no estatales– trascienden el espacio nacional y se sirven del patrón de relaciones basadas en reglas (que comienza a darse en el nivel anterior). En este nivel emerge una variedad de procesos de comunicación y de interacción entre una multiplicidad de actores y de dimensiones (económica, política, cultural, etc.). Los autores conciben que se trata de regionalización multidimensional, en la cual la intensidad, profundidad y amplitud de del proceso puede darse tanto por cooperación regional formal como de manera espontánea (Hettne y Soderbaum, 2002: 41). La integración “formal” (*de jure*) refiere, entonces, al fenómeno de cooperación organizada y donde la región se define a partir de la organización regional en cuestión; por su parte, la integración “real” amplía el panorama e incluye todas las potencialidades de la regionalización de facto: un amplio rango de actores no estatales y transnacionales que van desde empresas a corporaciones transnacionales, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y diversas redes organizadas sobre la base de lazos profesionales, ideológicos, étnicos o religiosos. Todo ello contribuye a la formación de una economía regional transnacional y una sociedad civil regional. En el nivel de la sociedad regional es relevante comprender y analizar cómo la región es construida a partir de las múltiples relaciones entre la regionalización formal y la regionalización real (las relaciones entre Estado-Mercado-Sociedad).

El cuarto nivel corresponde a la **comunidad regional**:

“el proceso por el cual la región se vuelve –de manera creciente– en un sujeto activo con una identidad distintiva y una legitimidad y sistema de toma de decisiones ya sea institucionalizado o bien construido la base de las capacidades informales de los actores, en relación con una sociedad civil más o menos receptiva, que trasciende las fronteras de los Estados Nación. Implica la convergencia y compatibilidad de ideas, organizaciones y procesos al interior de una región particular” (Hettne y Soderbaum, 2002: 43).

La comunidad regional se caracteriza por el reforzamiento de la relación entre la región formal –definida como la comunidad de Estados– y la región real –en la cual la sociedad civil regional tiene un rol crucial–. Esta sociedad civil regional puede emerger de manera espontánea (“desde abajo”), pero su sostenibilidad y perdurabilidad requiere de la existencia de instituciones y regímenes que promuevan seguridad, bienestar, comunicación social y convergencia de valores, normas, identidades y acciones en toda la región. En consecuencia, las regiones (al igual que los Estados Nación) son comunidades imaginadas, definidas de manera subjetiva y socialmente construidas; la regionalización precisa compatibilizar aspectos culturales, identitarios y ciertos valores fundamentales.

Finalmente, el último nivel de *regionness* es el **Estado Región**, el cual es una construcción hipotética que realizan Hettne y Soderbaum basándose en la experiencia

de construcción del Estado Nación, pero diferenciándolo de las aspiraciones de los últimos en lo que compete a la homogeneidad y soberanía del sistema de Westfalia¹⁵. Por un lado, la homogenización no implica estandarización cultural en base a un modelo único, sino que la compatibilidad entre culturas plurales y diversas. Así, los Estados Región son por definición multiculturales y heterogéneos. Por otro lado, respecto del orden político, el Estado Región sería la evolución voluntaria hacia una forma de soberanía común (*pooled sovereignty*) donde los intereses nacionales prevalecen pero no son idénticos a intereses de un Estado Nación; y la autoridad, el poder y la toma de decisiones no son centralizados, sino descentralizados en niveles locales, micro-regionales, nacionales y macro-regionales / supranacionales.

La conceptualización anterior, pese a que supone cierto esquema evolutivo –por lo tanto una visión lineal de la integración regional–, permite incorporar en el análisis de la formación de políticas del nuevo regionalismo dos elementos vitales: la historia y la multidimensionalidad; asimismo, contribuye a la identificación de estos procesos como construidos socialmente y la existencia de actores relevantes más allá de los estatales.

2.2.3. Otros aportes

Los críticos del enfoque del NRA señalan la persistencia de la ambigüedad de los términos vinculados a la región, destacamos los aportes de Louise Fawcett y Alex Warleigh. Para comenzar, Fawcett reconoce diversas acepciones: para algunos, el término “**región**” puede denotar no más que una realidad geográfica (un grupo de Estados que comparten un espacio común en el globo). Esta definición territorial no es fructífera en la actualidad y deben incorporarse elementos como comunidad, interacción y posibilidad de cooperación. Desde otra perspectiva, las regiones pueden ser como unidades o zonas basadas en grupos, Estados o territorios; unidades que son más pequeñas que el sistema internacional de Estados y que pueden o no estar institucionalizadas. Otra forma de concebir el término región se anuda al de nación, en el sentido de comunidad imaginada: Estados o pueblos unidos por una experiencia e identidad común, costumbres y prácticas. En término medio, una definición útil según Fawcett es la de Joseph Nye, quien concibe a la región como un grupo de Estados unidos entre sí tanto por una relación geográfica como por un grado de interdependencia mutua (Nye, 1968). La mayoría de las regiones (que se identifican a si mismas o son identificadas por otros como tal) comparten algunas de estas características combinadas de manera variable.

En consecuencia, ella propone una definición multipropósito que pueda incorporar una tipología inclusiva capaz de aprehender tanto regiones basadas en los Estados como aquellas que no tienen vinculación con los mismos, así como regiones de diferentes tamaños y composiciones. La importancia atribuida a esta operación de delimitación de la definición de una región es importante para comprender el **regionalismo**, el cual supone una política por la cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias al interior de una región dada. En este punto considera importante adoptar aspectos de la teoría de los regímenes, en tanto permite identificar normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales las expectativas de diferentes actores convergen. El objetivo del regionalismo, en sus términos, consiste en perseguir y promover metas

¹⁵ El sistema de Estados Región no es el sistema de Westfalia con menos unidades (Bull, 1977:266, citado en Hettne y Soderbaum, 2002: 44).

comunes en una o más áreas problemáticas. Finalmente, el término regionalización también debe ser colocado bajo cuestión: regionalismo, para ella, es una política o proyecto; **regionalización**, por su parte, es al mismo tiempo proyecto y proceso, resultante de fuerzas espontáneas. En el nivel más básico, regionalización significa concentración de actividad en un nivel regional. Esto puede fomentar la creación de regiones, las cuales, por su parte, pueden contribuir al surgimiento de grupos, actores y organizaciones regionales (Fawcett, 2004: 432-433). En suma, para Fawcett el regionalismo puede ser entendido como un proceso evolutivo y acumulativo que ha crecido y se ha expandido a lo largo del tiempo para encaminar nuevas tareas y alcanzar nuevos dominios¹⁶.

Por su parte, Alex Warleigh también destaca las diferentes propuestas de definición de región (véase, Warleigh, 2006: 758) en pos de presentar su propuesta conceptual para asir los fenómenos en curso, a saber: la **regionalización** es

“un proceso explícito, no necesariamente institucionalizado de manera formal, de adaptación de los Estados participantes a las normas, procesos políticos, contenidos de las políticas, estructuras políticas de oportunidad, economías e identidades (potencialmente al doble nivel de las elites y popular) para, paralelamente, alinearse y moldear un nuevo conjunto de prioridades, normas e intereses colectivos en el nivel regional, el cual, por su parte, puede evolucionar, disolverse o estancarse” (Warleigh, 2006: 758).

Con este término el autor enfatiza más sobre los aspectos procesuales de la integración regional que en los productos de la misma. Lo considera como un proceso dinámico, fluido y de múltiples direcciones en el cual diferentes constelaciones de variables en los niveles regional, global, local, nacional e incluso individual pueden combinarse para producir resultados en un tiempo dado. El autor también avanza en una tipología de regionalización (estructurada, dominante, basada en la seguridad, en red, conjunta).

Por último, entre los críticos al enfoque NRA –así como a los estudios tradicionales de la integración regional (i.e., el caso europeo)– se propugna la necesidad de contar con estudios realizados bajo perspectivas constructivistas.

2.2.4. Los incentivos al nuevo regionalismo

Una de las preocupaciones adicionales, luego de desentrañar las dimensiones de lo regional, consistió en la identificación de los motivos por los cuales los Estados Nación deciden emprender una experiencia de integración regional. Al respecto, Andrew Hurrell (1995b) y Mark Pollack (2000) realizan un ordenamiento de las teorías disponibles para asir la integración regional (recogiendo desde la experiencia europea hasta el reciente NRA) que es retomada y sistematizada por Laura Gómez Mera (2005) para dar cuenta de las diferentes motivaciones que cada enfoque/teoría identifica en la creación y mantenimiento del NR (véase cuadro 1).

¹⁶ En este sentido, es menester reconocer que la integración regional es un proceso en curso que debe ser referido como uno de solapamiento y con múltiples niveles (Fabbri, 2005: 4). Por otro lado, en el trabajo citado de Fawcett podemos encontrar un *racconto* del regionalismo en perspectiva histórica.

Cuadro N° 1
Incentivos para el establecimiento de acuerdos de integración regional (AIRs)

Cuadro: elaborado a partir de Gómez Mera (2005).

Teoría	Incentivos	Hipótesis
ECONOMÍA POLÍTICA DOMÉSTICA		
1- Estado-céntricas	<i>Económicos</i>	Se buscan los AIR debido a los efectos económicos esperados a nivel domésticos: ya sea por las ganancias a partir del aumento del comercio, la producción regionalizada y las economías de escala, como por la atracción de capitales externos (inversión extranjera directa, IED)
	<i>Políticos</i>	Se espera que los AIR consoliden y sellen las reformas políticas y económicas (neo)liberales (en este sentido, un AIR genera un “efecto candado” en tanto permite anclar los procesos nacionales de reforma en un acuerdo (o marco) internacional cuya disolución es más difícil)
2- Sociedad-céntricas	<i>Sociales</i>	El establecimiento de los AIR reflejan las presiones del sector privado: por un lado, dadas las ganancias esperadas de los sectores exportadores que logran el acceso al mercado regional; por el otro, los sectores que compiten con los importadores que obtienen la protección de los productores de terceros países
SISTÉMICAS		
1- Neorrealismo	<i>Estratégico Defensivos</i>	Los AIR son vistos como una estrategia para aumentar el poder de los miembros (Estados Nación) en las negociaciones multilaterales, y entre otros bloques y/o Estados hegemónicos extra regionales
	<i>Estratégico Ofensivos</i>	Los AIR son vistos como una estrategia para afectar el equilibrio de poder político al interior de la región: para los Estados más fuertes, una forma de consolidar su liderazgo; para los más débiles, un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso
2- Institucionalismo neoliberal	<i>Institucionales</i>	Los AIR son vistos como una respuesta conjunta a los problemas generados por el aumento de la interdependencia. Mantenedos por las funciones valorables que ellos llevan a cabo
3- Constructivismo	<i>Estratégico Positivos</i>	El surgimiento y el mantenimiento de los AIR reflejan valores regionales comunes y un sentimiento de conciencia y cohesión que es reforzado con el tiempo por medio de formación de redes y de interacción institucionalizada

No resulta necesario en este punto revisar nuevamente todas las teorías y los enfoques surgidos para estudiar la integración regional sino que, a la luz de la experiencia histórica del NR, se tornó ineludible identificar las diferentes cuestiones que la impulsan. Como se desprende del cuadro anterior, muchos de los elementos señalados son formulaciones que se destacan en la visión prescriptiva del NR (básicamente las que consideran que estos nuevos acuerdos de integración propenderían al crecimiento económico a partir de la atracción de inversiones extranjeras, el aumento de la competencia y competitividad, la formación de economías de escala, etc.). Asimismo, se

señala que la importancia política de firmar acuerdos de este tipo se vincula con brindar un marco jurídico confiable (seguridad jurídica) a los capitales en tanto es más difícil desandar un acuerdo internacional que una política nacional (efecto candado). También, en línea con lo ya señalado por los autores del NRA y sus detractores, la integración regional cuenta con un componente de construcción por parte de actores no estatales que presionan por su creación, sostenimiento, avance y/o retroceso (a partir de diferentes motivos: desde ganancias económicas a un sentimiento de inexorabilidad histórica en pos de un destino común, compartido). Finalmente, también es dable comprender estos nuevos procesos como estrategias para lograr cierto equilibrio de poder en la región y/o entre la región y el resto del mundo.

3. De la prescripción a la clasificación: los “tipos” de regionalismo

El NR ya no constituye una categoría productiva para catalogar algunas de las experiencias regionales en curso, principalmente las sudamericanas; por lo tanto, entrado el siglo XXI el tablero conceptual vuelve a ser sacudido y surgen nuevas aproximaciones preliminares para aprehender la integración regional revisitada. En este apartado hemos decidido destacar las formulaciones surgidas para aprehender los tipos históricos de regionalismo, focalizando en algunas categorías para comprender la particularidad de la integración regional de América del Sur. Se realiza, entonces, un *racconto* de lo que denomino “la era del regionalismo post” para luego dar paso a la presentación de algunos “modelos de regionalismo”. Antes de estas dos operaciones, antecedemos con una caracterización diferente sobre la experiencia histórica catalogada como viejo regionalismo.

3.1. El regionalismo autonómico

La categorización de este tipo de estrategia regional ha sido *ex post*: la integración regional de los años noventa se planteó como opuesta a la experiencia previa en Sudamérica, nominándola como viejo regionalismo. Contraria a esta visión prescriptiva, José Briceño Ruiz (2007) denominó **regionalismo autonómico** al proceso que se gesta durante el período de industrialización por sustitución de importaciones a partir de la conformación de bloques regionales (mucho de ellos, constituyen el antecedente de los procesos actuales). La CEPAL de reciente creación, como expusimos, propuso el fomento a la comercialización entre los países que habían encaminado procesos nacionales de industrialización por medio de mecanismos de cooperación y de integración en pos de lograr competitividad internacional para sus productos. Este modelo de integración regional se basó en el crecimiento interno y la reducción de la dependencia en la región.

Según Briceño Ruiz (2007), no es viable concebir a esta forma de integración regional gestada en América Latina como regionalismo “cerrado”, ya que no se planteó la exclusión total al comercio internacional (por ello, aboga por la caracterización de la etapa como regionalismo autonómico). Siguiendo al autor:

“la propuesta cepalina no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una vez que sus bienes lograran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...]” (Briceño Ruiz, 2007: 21).

El regionalismo autonómico propuesto por Briceño Ruiz combina, por lo tanto, dos elementos que a primera vista parecen contradictorios: por un lado, en el marco del retorno del nacionalismo latinoamericano, se prioriza el crecimiento del mercado interno (con la industria ocupando un rol clave) y la mejora de las condiciones de vidas de la sociedad (derechos sociales y laborales). Por otro lado, se concierta en torno a la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región ((Perrotta, 2010b)¹⁷.

Las características centrales y comunes a las experiencias del período (además de los dos rasgos principales identificados por Briceño Ruiz¹⁸) son las siguientes: primero, el Estado mantiene el rol de conducción de la política de integración, regula y articula las relaciones sociales y mercantiles; segundo, el esquema de integración comercial al que se aspira llegar es, en la mayoría de los casos, el de un mercado común: esto es, lograr la libertad de movimiento de bienes, personas y capitales; tercero, la integración regional se basa en un esquema gradual, permitiendo contemplar las situaciones de asimetría por medio de políticas de apoyo (compensatorias: como brindar plazos mayores y excepciones a los programas de liberalización o destinar recursos financieros); cuarto, los arreglos institucionales presentan rasgos de supranacionalidad, en concordancia con los objetivos de los diferentes acuerdos, es decir la arquitectura jurídica – institucional incluye órganos decisorios que responden a un interés regional (y no sólo nacional) (Perrotta, 2010b).

3.2. El “regionalismo post”

A fines de siglo pasados e inicios del presente, comenzó a tambalear la hegemonía del modelo de acumulación neoliberal y, de cara al surgimiento de procesos que se plantearon en franca contraposición en diversas partes del globo, se comenzó a denominar esta nueva etapa como posneoliberal, o bien, como el surgimiento de una nueva izquierda o un nuevo tipo de progresismo (renovado). Esta crisis de hegemonía del proyecto neoliberal, tuvo eco en la forma que adquirieron los procesos de NR, derivando en diversos tipos de conceptualizaciones. Esta “era de lo post”, que remarca, claramente, la idea de ruptura respecto de una fase anterior, se trasladó a la categorización del regionalismo, como es el caso de las nociones de “regionalismo postcomercial” (Tussie), “regionalismo posliberal” (Sanahuja). A continuación, destacamos el último de estos conceptos.

En el marco de procesos políticos de cambio en América del Sur, José Sanahuja (2008) ha conceptualizado a ciertos esquemas de integración regional en esta región como **regionalismo posliberal** cuyas características estarían dadas por:

- a. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b. El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.

¹⁷ La búsqueda de la autonomía es un eje de la matriz de pensamiento latinoamericano.

¹⁸ El proceso no fue homogéneo y Briceño Ruiz distingue dos fases del regionalismo autonómico, la fase voluntarista y la fase revisionista (Briceño Ruiz, 2007: 22).

- c. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d. Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- f. Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g. Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008: 22-23).

La integración regional constituye una estrategia al servicio de un tipo de Estado particular: en este caso, el Estado desarrollista –donde la recuperación del rol del Estado, y la política, constituye un mecanismo ofensivo y defensivo para hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización– (Perrotta, 2011). La caracterización de “post-liberal” está dada, entonces, por el interés de los gobiernos sudamericanos por trascender el modelo de nuevo regionalismo imperante en la década anterior.

Al respecto, es menester señalar que las aseveraciones realizadas por Sanahuja se basan en dos casos puntuales y novedosos del siglo XXI, a saber: la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En sus términos, si bien “ambas expresan una determinada lectura del regionalismo [...] ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término” (Sanahuja, 2008: 24). Esto es así por la presencia de modelos de integración contradictorios y en pugna. Es decir, la coexistencia de estos nuevos arreglos y compromisos regionales con los acuerdos Norte-Sur y el desencantamiento de las estrategias de inserción internacional al estilo Tratado de Libre Comercio (TLC).

Esta situación de coexistencia de modelos conlleva a que Antonio Sanahuja alerte respecto de la imposibilidad de nombrar aún esta nueva etapa de la integración regional de manera acabada, sino que: “a lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un período de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos” (Sanahuja, 2008: 25). Compartimos la apreciación de Sanahuja respecto de la inconveniencia de desarrollar, aún, una nominación certera sobre estos procesos recientes y novedosos, rescatando su singularidad, la falta de cristalización de los cambios y la multiplicidad de elementos a ser considerados (los cuales, aún están siendo develados).

3.3. Modelos de regionalismo

En el marco de la discusión antes revisitada sobre la diferencia entre el viejo y el nuevo regionalismo, incluyendo los puntos de contactos entre este último y el neoliberalismo,

José Briceño Ruiz (2008, 2011) conceptualiza el **regionalismo estratégico** como el proceso que surge de la alianza entre los Estados Nación y las empresas transnacionales (ETN), pero del cual participan, adicionalmente, empresas nacionales que han dado paso a la internacionalización de sus actividades. Por el lado de las empresas transnacionales, en un marco de competencia intra-empresa exacerbada, el objetivo consistía en evitar disminuir su influencia en la economía mundial. Por el lado de los Estados Nación, con el apoyo a este sector privado se perseguía evitar tanto el deterioro de sus capacidades como el traslado de las ganancias de las ETN a otro Estado. Su característica central, por lo tanto, es que cuenta con un sesgo marcadamente comercial: se promueve la apertura comercial y la integración al comercio internacional *vis a vis* el otorgamiento de mecanismos (y/o políticas) de protección a sectores estratégicos.

En segundo término, en tanto se concibe que la integración regional no sirve de manera única a propósitos de liberalización comercial y atracción de capitales, los propulsores del **regionalismo social** afirman que la integración regional es un mecanismo para la puesta en marcha de políticas sociales regionales que permitan generar estándares sociales, impulsar políticas redistributivas y fomentar la perspectiva de derechos (Briceño Ruiz, 2011; Vazquez, 2011). Esta visión también supone la necesidad de reducir las asimetrías entre los socios regionales.

Tercero, el **regionalismo productivo**, siguiendo a Briceño Ruiz (2011) se caracteriza por concebir a la integración como un medio para favorecer y promover “la transformación productiva de los países menos desarrollados, [...] un desarrollo industrial conjunto y la búsqueda de unificación de las economías en base al principio de solidaridad” (Briceño Ruiz, 2011: 138). Este modelo no se presenta como contradictorio a la apertura comercial y la atracción de capitales foráneos; al contrario, combina en un equilibrio minucioso los rasgos propios del regionalismo estratégico con proyectos que fomenten la generación de cadenas productivas a nivel regional.

4. Conclusiones

Cada propuesta de regionalismo esbozada puede considerarse como un *tipo-ideal* que acentúa aspectos de fenómenos concretos y establece relaciones particulares, enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada, donde dicha construcción mental reviste un carácter puramente conceptual. De la misma manera que un tipo-ideal no puede ser encontrado empíricamente en la realidad, sino que tiene un uso eminentemente heurístico, las clasificaciones de regionalismo señaladas no se presentan de manera pura en la realidad. Las diferentes propuestas constituyen una brújula que indican los múltiples rumbos en esta cartografía especial de la integración regional; pero reconociendo que el Norte es cambiante e históricamente determinado. Asimismo, es importante reconocer también que en un mismo proceso y momento histórico pueden presentarse, de manera combinada, solapada y/o contrapuesta, rasgos de uno y otro tipo de regionalismo posibles.

En vistas a dar cuenta de la complejidad que presentan las experiencias históricas de integración, tomemos como ejemplo las diversas expresiones que han sido utilizadas en el análisis del proceso de integración regional del MERCOSUR. Las categorías revisitadas, junto a otras, han sido aplicadas al estudio de este proceso y han mostrado su riqueza para aprehender sus diferentes aristas. Por ejemplo, varios autores coinciden en señalar al período que va entre su creación en el año 1991 y el período de crisis

regional entre los años 1999-2002 como uno de regionalismo estratégico (Briceño Ruiz, 2011), MERCOSUR fenicio o comercial (Peña, 2006; Caetano, 2006), MERCOSUR comercial (Inchauspe y Perrotta, 2008), MERCOSUR competitivo (Perrotta, 2011). Se observa un consenso en torno a la fase de sesgo comercialista del MERCOSUR inicial – es decir, el sobredimensionamiento de la dimensión comercial, el cual, vale destacar, no implica la ausencia de otras agendas de integración que propugnaran otras dimensiones de la integración (Perrotta, 2010a)–. Sin embargo, no se percibe un consenso generalizado para adjetivar al período posterior a la crisis, iniciado en el año 2003: ha sido catalogado como regionalismo posneoliberal (Bizzozero, 2011), regionalismo social y productivo (Briceño Ruiz, 2011), regionalismo inclusivo (Vazquez, 2011) o MERCOSUR solidario (Perrotta, 2011). Esto da cuenta de un contexto de constante cambio en los procesos políticos *vis a vis* la proliferación de diferentes visiones, teorías y enfoques para asirlos. De la misma manera, del sinfín de estudios sobre este proceso regional particular, encontramos estudios que parten de las influencias de los enfoques europeos y del NRA. Respecto del primero, se pueden mencionar los estudios de Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2006) desde una postura neofuncionalista y en el marco del segundo, el análisis de la supervivencia del MERCOSUR esbozado por Laura Gómez Mera (2005). Finalmente, también el constructivismo ha sido útil para explicar otras aristas de este proceso, al respecto pueden verse los estudios de: Ana María Stuart (2002), Claudia Fabbri (2005) y Miryam Colacrai (2006).

A modo de balance, lo que se visualiza para este caso de estudio –y que vale para el estudio de la integración en general– es la existencia de rupturas y continuidades en los modelos de integración históricos, donde lo viejo permanece en lo nuevo; por lo tanto, reviste importancia considerar los procesos de integración desde un punto de vista multidimensional y en perspectiva histórica. Adicionalmente, los diferentes modelos permiten entrever que la integración regional es una política pública, donde la opción por la integración se condice con una opción por el modelo de desarrollo imperante en un momento histórico particular.

A modo de síntesis y recapitulación, en este trabajo hemos presentado las diferentes formas para aprehender los procesos de integración regional en vistas presentar una hoja de ruta conceptual o menú de enfoques disponibles para contribuir al estudio de estos procesos, reconociendo su complejidad y multidimensionalidad. Destacamos las siguientes:

1. *La teoría de la integración regional precede a la práctica de la integración regional*: el caso europeo, en primera instancia, y la plétora de experiencias en todo el mundo de los años noventa, luego, motorizaron la búsqueda de respuestas teóricas para comprenderlos en su especificidad; al mismo tiempo, el desarrollo de los procesos de integración (nuevas áreas, institucionalidad, avances y retrocesos, etc.) motivaron la instauración de metodologías creativas para asir las diferentes variables;
2. *La integración regional es, ante todo, una política pública*: el recorrido que hemos realizado por las diferentes vertientes de los estudios de la integración regional permite afirmar que la misma consiste en una decisión de los Estados en función de sus lineamientos de política más amplios. La profundización o el retroceso de la integración en Europa; el alineamiento o no a las prescripciones proyectadas por diversos organismos internacionales son todas decisiones de política que moldean diferentes formas de “hacer integración”; en primera

instancia, por lo tanto, la forma que asume el proceso de integración da cuenta que la misma es un medio para las diferentes formas posibles de concebir el desarrollo nacional y regional;

3. *Las regiones son construcciones*: no existen regiones naturales o dadas, si bien el compartir una misma geografía (y, a veces, una misma historia) contribuye a la integración. En tanto son una construcción política por lo explicitado ut supra, reviste también el carácter de construcción social, compartida –pudiendo devenir o no en un tipo de esquema formalizado–.
4. *El estudio de la integración regional debe reconocer su dimensión histórica*: en un mismo proceso de integración regional pueden darse modelos divergentes, contradictorios y/o en pugna a lo largo del tiempo;
5. *No es posible encontrar modelos puros de integración*: en un mismo momento histórico pueden presentarse elementos de diferentes formas de encaminar la integración;

Bibliografía

- Andersen, S., y Eliassen, K. (1993). *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Barley, M., y Mattli, W. (1993). Europe before the Court: a political theory of legal integration. *International Organization*, 47(1), 41-76.
- BID. (2002). El nuevo regionalismo en América Latina. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires: BID.
- Bizzozero, L. (2011). Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional. Una mirada desde los veinte años del proceso. *Boletim Meridiano* 47, 12(125), 4-10.
- Borrás, S., y Jacobsson, K. (2004). The Open Method of Co-ordination and the New Patterns of EU Governance. *European Integration On-line Papers*, 11(2).
- Borzel, T., y Risse, T. (2000). *When Europe Hits Home: Europeization and Domestic Change*. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida: Universidad de Los Andes.
- Briceño Ruiz, J. (2008). El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental. En Shigeru Kochi, Phillippe de Lombaerde y José Briceño Ruiz (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional* (pp. 99-136). Madrid: Siglo XXI.
- Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En José Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.
- Bulmer, S. (1983). Domestic politics and European Community Policy-making. *Journal of Common Market Studies*, 21, 349-363.
- Bull, H. (1970). *The Anarchical Society*. London: MacMillan.
- Caetano, G. (2006). Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur? *Análisis y Propuestas*, 24.
- Caporaso, J., y Keeler, J. (1993). *The European Community and Regional Integration Theory*. Trabajo presentado en Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* Santiago de Chile: CEPAL.
- Closa, C. (1994). E pur si muove: teorías sobre la integración europea. *Revista de Estudios Políticos*(85), 339-364.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En Atilio Borón y Gladis Lechini (Eds.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cram, L. (2001). Governance 'to go': Domestic Actors, Institutions, and the Boundaries of the Possible. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 595-618.
- Checkel, J. (1999). Social construction and integration. *Journal of European Policy*, 6(4), 545-560.
- Dur, A., y González, G. (2004). *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Eberlein, B., y Kerwer, D. (2002). Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration On-line Papers*, 6(5).

- Fabbri, C. (2005). *The constructivist promise and regional integration: an answer to "old" and "new" puzzles. The South American Case*. Coventry: Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.
- Gómez Mera, L. (2005). Explaining Mercosur's Survival : Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, 37, 109-150.
- Gudynas, E. (2005). Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. *Revista del Sur*, 160, 3-13.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. (1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*.
- Haas, E. (1970). The Study of Regional Theorizing: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International Organization*, 24, 607-646.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hall, P., y Taylor, R. (1996). Political Science and the three institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Handley, D. (1981). Public Opinion and European Integration: the Crisis of the 1970s. *European Journal of Political Research*, 9, 335-364.
- Heretier, A. (2002). "New Modes of Governance in Europe: Policy-Making Without Legislating? En Adrienne Heretier (Ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206): Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Hettne, B. (2000). The new regionalism: a prologue. En Bjorn Hettne, Andreas Inotai y Osvaldo Sunkel (Eds.), *Comparating regionalisms: implications for global development* (pp. 22-42). Basingstoke: Palgrave.
- Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340.
- Hettne, B., y Soderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Hix, S. (1998). The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rival. *JEPP*, 5(1), 38-65.
- Hix, S. (1999). *The political system of the European Union*. London: MacMillan Press.
- Hoffmann, S. (1982). Reflections on the Nation-State in Western Europe Today Today. *Journal of Common Market Studies*, 21, 21-37.
- Hoffmann, S., y Keohane, R. (1990). Community Politics and Institutional Change. En William Wallace (Ed.), *The dynamics of European Integration*. London: Pinter.
- Hurrell, A. (1995a). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.
- Hurrell, A. (1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford: Oxford University Press.
- Inchauspe, E., y Perrotta, D. (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Inglehart, R., y Rabier, J. (1980). Europe elects a Parliament: cognitive mobilization, political mobilization, and pro-European attitudes as influences on voter turnout. En L Hurwitz (Ed.), *Contemporary Perspectives on European Integration*. Westport: Greenwood.

- Jachtenfuchs, M., y Kohler-Koch, B. (2003). Regieren und Institutionenbildung. En Markus Jachtenfuchs y Beate Kohler-Koch (Eds.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Keohane, R., y Hoffmann, S. (1991). Institutional Change in Europe in the 1980s. En Robert Keohane y Stanley Hoffmann (Eds.), *The New European Community: Decision making and institutional change*. Boulder: Westview Press.
- Knill, C., y Lenschow, A. (2003). Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration On-line Papers*, 7(1).
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69-88.
- Laursen, F. (2008). *Theory and Practice of Regional Integration*. Miami: The Jean Monnet Chair.
- Lequesne, C. (1998). Comment penser l'Union Européenne? En Marie-Claude Smouts (Ed.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Llenderozas, E. (2007). Relaciones Internacionales. En L. Aznar y M. De Luca (Eds.), *Política: Cuestiones y Problemas* (pp. 337-376). Buenos Aires: Emece.
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.
- Malamud, A., y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Marhold, H. (2010). A short account of and some reflections on European Integration Theory.
- Martinez Lillo, P. (2001). Europa después de la Segunda Guerra Mundial: la reactivación del ideal europeísta. En Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (Eds.), *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel.
- Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory*: Jean Monnet Chair.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Mitrany, D. (1975). The prospect of integration: federal or functional? En A Groom y P Taylor (Eds.), *Functionalism: theory and practice in International Relations* (pp. 53-78). New York: Crane, Russak.
- Morata, F. (1999). *La Unión Europea: Procesos, Actores y Políticas* (2nd ed.). Barcelona: Ariel.
- Morata, F. (2003). *El proyecto de Constitución europea: El reto de la legitimidad democrática*. Trabajo presentado en VI Congreso de la AECPA.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En Francesc Morata (Ed.), *Governanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A., y Checkel, J. (2001). A Constructivist Research Program? *European Union Politics*, 2(2), 219-249.
- Noelle-Newmann, E. (1980). Phantom Europe: Thirty years of survey research on German attitudes towards European integration. En L Hurwitz (Ed.), *Contemporary perspectives on European integration*. Westport: Greenwood.
- Nye, J. S. (1968). Comparative regional integration: concept and measurement. *International Organization*, 22(4), 855-880.
- Peña, F. (2006). *Los grandes objetivos del MERCOSUR: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común*. Trabajo presentado en Seminario "15 años de MERCOSUL: Avaliação e perspectivas".
- Perrotta, D. (2010a). *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación*. Trabajo presentado en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

- Perrotta, D. (2010b). *La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR*. Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?
- Perrotta, D. (2011). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- Pollack, M. (2000). *International Relations Theory and European Integration*. Florencia: Insituto Universitario Europeo.
- Puchala, D. (1975). Domestic Politics and Harmonization in the European Communities. *World Politics*, 496-520.
- Puchala, D. (1983). Worn cans and worth taxes: fiscal harmonization and the European policy process. En William Wallace, Helen Wallace y C Webb (Eds.), *Policy-Making in the European Community* (2nd ed.). Chichester: John Wiley.
- Radaelli, C. (1999). The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise? *European Integration On-line Papers*, 6(5), 757-774.
- Radaelli, C. (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration On-line Papers*, (8),
- Risse, T., Cowles, M., y Caporaso, J. (2000). Europeanization and Domestic Change: Introduction. En Maria Cowles, James Caporaso y Thomas Risse (Eds.), *Europeanization and Domestic Political Change*.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *European Integration On-line Papers*, 5(1), 98-130.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *CIDOB Revista d' Afers Internacionals*, 56.
- Sanahuja, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L Martínez, L Peña y Mariana Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Sandholtz, W., y Zysman, J. (1989). 1992: recasting the European bargaining. *World Politics*, 42(4), 95-128.
- Scharpf, F. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66(3), 277-304.
- Scharpf, F. (2000). *Gobernar en Europa: ¿Eficaz y Democráticamente?* Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (1970). A revised theory of Regional Integration. *International Organization*, 24, 836-868.
- Schulz, M., Soderbaum, F., y Ojendal, J. (2001). Introduction: A Framework for Understanding Regionalization. En Michael Schulz, Fredrik Soderbaum y Joakim Ojendal (Eds.), *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*. London: Zed Books.
- Soderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En Fredrik Soderbaum y Timothy Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (pp. 1-21). Basingstoke: Palgrave.
- Stuart, A. M. (2002). *Regionalismo e Democracia: una construção possível*. Universidade de São Paulo São Paulo
- Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Gerardo Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

- Wallace, H. (1999). Whose Europe is it anyway? 1998 Stein Rokkan Lecture. *European Journal of Political Research*, 35.
- Wallace, H. (2000a). The institutional setting: five variations on a theme. En Helen Wallace y William Wallace (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (2000b). The policy process. En Helen Wallace y William Wallace (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (2002). Europeanisation and globalisation: complementary or contradictory trends? En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New regionalisms in the global political economy. Theories and cases*. (pp. 137-148). London: Routledge.
- Wallace, W. (1982). Europe as a Confederation: The Community and the Nation State. *Journal of Common Market Studies*, 20, 57-68.
- Wallace, W. (1983). Less than a Federation, more than a Regime: The Community as a Political System. En William Wallace, Helen Wallace y C Webb (Eds.), *Policy Making in the European Community* (2nd ed.). Chichester: John Wiley.
- Warleigh, A. (2006). Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging 'New Regionalism' and 'Integration Theory'. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.
- Warleigh, A., y Van Langenhove, L. (2010). Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Policy*, 32(6), 541-562.
- Webb, C. (1983). Theoretical perspectives and problems. En William Wallace, Helen Wallace y C Webb (Eds.), *Policy-Making in the European Community* (2nd ed.). Chichester: John Wiley.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington DC: Institute for International Economy.