

La escena agonística de la integración territorial supranacional. Las políticas locales de integración supranacional

(Recibido: agosto/010–aprobado: octubre/010)

*Gardy Augusto Bolívar Espinoza **

Resumen

Los referentes teóricos de la doctrina funcional de la ramificación internacional; el enfoque de los Acuerdos de Integración Regional; los nuevos paradigmas de la Competitividad sistémica internacional; y el regionalismo abierto de la CEPAL, entre otros, junto a las propuestas del desarrollo sustentable y el aporte del ILPES participan en la vasta escena agonística de los planteamientos teóricos que se utilizan para abordar la cuestión de la integración regional. El artículo busca construir referenciales teóricos para el diseño, análisis y estrategias de las políticas locales de integración supranacional en América Latina..

Palabras clave: mundialización, local, supranacional.

Clasificación JEL: F19, A2.

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco (abe@hotmail.com).

Introducción

El presente artículo supone una idea que hemos expuesto en otros trabajos sobre las Políticas Locales Institucionales Supranacionales (PLIS): este enfoque permitiría abordar, con relativo éxito, el dilema que enfrentan las organizaciones locales ante la mundialización. En otras intervenciones mencionábamos que, a diferencia de algunos enfoques disciplinarios, a esta perspectiva interdisciplinaria –la de las políticas públicas–, haría posible abordar procesos políticos sociales complejos de integración como problemas –potenciales o efectivos– en tres dimensiones: observación y análisis; diseño de políticas específicas; y discusión de propuestas estratégicas nacionales y locales. En un trabajo anterior expusimos este enfoque desde la perspectiva de las políticas públicas francesas, y señalamos sucintamente las teorías que discute, especialmente la referida al concepto de supranacionalidad. También, se hizo mención a investigaciones en las cuales aplicamos esta visión, particularmente en aquellas que tratan de los corredores bioceánicos. En ellas nos preguntamos sobre los referenciales intelectuales que se encuentran en la base, tanto del que implementa o diseña las políticas, como de aquel que analiza o critica una política o discute estrategias de integración.¹

En esta ocasión se trata de exponer críticamente y con más detalle, algunos de los referenciales teóricos clásicos desde el tema de la integración que tuvimos que visitar para construir esta propuesta. Entre los cuales, por ejemplo, el funcionalismo, el neofuncionalismo de las relaciones internacionales y el realismo o idealismo, o sus versiones actuales: neorealismo y neoliberalismo, abren un debate inacabado y profundo. Pensamos que este ejercicio hace posible organizar la reflexión en la que puede encontrar apoyo el tema de la organización local y la mundialización retomando cuestiones básicas como el papel del Estado o la federación, el crecimiento y el desarrollo, la paz y la defensa como ejes centrales, en los procesos de integración.

El objetivo es mostrar la escena agonística teórica, donde se pueden escoger y ensayar, antes de la batalla, las mejores armas teóricas, es decir, las más adecuadas para tener éxito, de acuerdo con las habilidades propias y el tamaño del adversario. Estos enfoques teóricos, sobre todo los de la primera generación, no son construcciones abstractas, al contrario, nacen de problemáticas específicas eminentemente políticas, algunas de las cuales no han cambiado en lo sustancial.

¹ Las primeras ideas de las PLIS se exponen en Bolívar (2005) y (2010); Bolívar e Inostroza (2004) y (2005).

Antes de entrar en la exposición de los diferentes referenciales que hemos escogido, nos referiremos brevemente, al momento en que estos enfoques surgieron en torno a la segunda guerra en Europa; y haremos alusión a los marcos generales en que se pueden clasificar los efectos contradictorios de la mundialización en las comunidades locales. En el segundo punto expondremos un esquema de las propuestas teóricas sobre integración que hemos tenido presente y, finalmente, indicaremos la necesidad de recurrir a un eclecticismo teórico obligados por la complejidad que enfrentan los procesos locales y globales que rebasan las disciplinas.

1. El reordenamiento mundial y las teorías de integración

1.1 El marco de la guerra teórico e institucional

Después de la Segunda Guerra Mundial, las nuevas integraciones entre las naciones y los acuerdos y la institucionalidad generados, encabezado por EUA, obligaron a superar las nociones “poder” y “seguridad” vigentes hasta ese momento y marcaron los procesos de integración y desintegración posteriores. Las Ciencias Sociales también se remecieron, la economía y, especialmente la subdisciplina de la integración económica y la nueva ciencia de las Relaciones Internacionales, entre muchas; si bien en un principio se acantonaron en sus fronteras, después de la Guerra Fría han debido reformular constantemente sus dominios teóricos, metodológicos y temáticos, de donde no están excluidos, la filosofía y la epistemología, el racionalismo, el realismo y neorrealismo, el neoliberalismo, el posmodernismo, los reflectivistas y el constructivismo, la teoría crítica, y los nuevos temas como el feminismo, los *think tanks* y los intelectuales en el poder, y la sociedad internacional, entre muchos (Salomón, 2001; Rabadán y Onofrio, 2005; Presses Sciences PO. 2001).

En 1944, EUA hegemoniza en **Bretton Woods** la reconstrucción del mundo mediante la constitución de tres instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional y, a partir de 1946 y finalmente en 1948, en La Habana, se intenta constituir la Organización Mundial de Comercio (OMC), como el tercer pie institucional especializado que se une a las dos anteriores instituciones en el marco de las Naciones Unidas. Dadas las contradicciones entre los proteccionistas que se agrupaban en el Departamento de Agricultura y los defensores del libre comercio reunidos en el Congreso de los EUA, la ratificación del tratado que intentaba regular el comercio mundial, no existió el menor intento para presentar a éste para su tratamiento ante el Congreso, por parte del presidente

Truman.² Sólo en 1994, en la Ronda de Uruguay, se establecieron los cimientos que dieron origen a la OMC dependiente de las Naciones Unidas y que comienza a regir desde enero de 1995. Crecientes centros de poder con agendas más numerosas, menos jerarquizadas, cambiantes y entrelazadas; manejadas por nuevos y múltiples agentes, no siempre coincidentes con los del Estado, pusieron en juego recursos de poder no tradicionales, configuraron un nuevo sistema internacional integrado, diferente de la visión anárquica del realismo y de la dependiente sostenida por el estructuralismo (Barrera, 2007).

Ejemplo de ello, fue la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) (1951), cuya creación fue un proceso gradual de diferentes sectores de la actividad económica, para lograr una profunda interdependencia económica entre los estados miembros, inspirado en el modelo funcionalista de Mitrany (1966). Inicialmente la CECA tenía una Alta Autoridad que funcionaba como un poder ejecutivo; una asamblea que iría poco a poco tomando las funciones legislativas y, además, existía una especie de poder judicial. El Consejo, representante de los intereses nacionales, era el elemento que chocaba con las ideas del neo funcionalismo. Pero desde mediados de los años 50, lo que Haas denominó el “fenómeno De Gaulle” puso fin a cierta orientación federalista de la integración europea. Esto se concretó en 1957 en la Conferencia de Messina, donde se creó la estructura institucional de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) (1957) y la Comunidad Económica Europea (CEE) (1958) que implicó, un traspaso de poder desde la Comisión, hacia el Consejo, tanto en la CEE como en la CEEA (Euratom). El último golpe fue en 1966 con el “compromiso de Luxemburgo”, impuesto por Francia, mediante el cual los Estados adquirieron un derecho a veto permanente en las decisiones tomadas en el Consejo. Haas explicó esto diciendo que la política basada en el mero bienestar es efímera, por no estar reforzada por un compromiso filosófico, es decir un sentido de pertenencia a dicha comunidad.

² Por otra parte, algunos países liderados por EUA, a causa del posible rechazo del Congreso norteamericano de la OMC, propusieron en 1947 el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), con el fin de liberalizar el comercio. Al amparo del Artículo XXIV del GATT, que permite la excepción a la cláusula de la “nación más favorecida” y de la “reciprocidad” y al derecho de “integración regional” se propiciaron los diferentes Acuerdos de Integración Regional (ARI) siendo primero el europeo, iniciado en 1950 y que dio forma a la Asociación Europea de Libre Comercio en 1959, seguidos en América Latina por el Acuerdo de Libre Comercio para América Latina y el Caribe en 1960; el Mercado Común Centro Americano en 1960; y el Pacto Andino en 1969, entre otros (Barrera, 2004: 3-4 y Tussie, 1991: 4; Colliard, 1995: 400-410; y Schiff y Winters, 2004: 285-287).

1.2 Mundialización y localidades

En el proceso de mundialización, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial significó que, junto a la apertura del mercado mundial se expandiera el acceso a nuevas tecnologías, fortalecido las reglas de control multilaterales y ampliado los mecanismos de solución de controversias en el marco de la OMC. Gracias a estos procesos, ha crecido el comercio internacional ofreciendo amplias oportunidades para la integración mundial de las localidades. Sin embargo, también el proteccionismo de las economías desarrolladas y las exigencias de adecuar las políticas de los países en desarrollo a la institucionalidad de la OMC ha aumentado la desigualdad de oportunidades y acrecentado las disparidades.³

El crecimiento del desarrollo ha permitido mayores oportunidades de financiamiento y más eficaces coberturas de riesgos financieros; aunque las asimetrías entre los Estados y la debilidad de los marcos regulatorios institucionales han provocado todo tipo de graves problemas a las comunidades locales. Las políticas macroeconómicas de los países desarrollados, la volatilidad, los fenómenos de contagio y el efecto “manada” de los mercados financieros han influido negativamente en el desarrollo y la equidad en los países menos desarrollados. Asimismo, en la concentración económica mundial y la distribución cada vez más regresiva del ingreso; en las exigencias de una mayor educación y conocimiento de nuevas tecnologías; y la inseguridad, entre muchos fenómenos. Estos efectos, a todos los niveles: internacional, nacional y local, en definitiva han coartado las oportunidades crecientes, para mejorar los niveles de equidad y justicia.

A pesar que la globalización valoriza las ventajas comparativas ambientales, la explotación de ciertos recursos naturales, la sustitución de otros, y el traspaso de los contaminantes hacia la periferia se han constituido en graves problemas para los países periféricos. También la mundialización de los valores globales: el reconocimiento de las diferencias, la defensa global de la ciudadanía, el impulso a los derechos humanos y a la democracia, se han visto contrarrestados por la falta

³ Existen datos recientes y detallados sobre diversos aspectos de la globalización o la mundialización que pueden servir de apoyo para la dilucidación del tema del artículo. Por ejemplo, destaca el documento *Globalización y desarrollo* elaborado en el 2002, por CEPAL el que presenta los siguientes capítulos: El carácter histórico y multidimensional de la globalización (Capítulo 1); Dimensiones económicas de la globalización (Capítulo 2); Desigualdades y asimetrías del orden global (Capítulo 3); En el orden regional: Vulnerabilidad externa y política macroeconómica (Capítulo 5); sobre la Inserción de América Latina y el Caribe en los circuitos comerciales y productivos globales (Capítulo 6); respecto del Fortalecimiento de los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico (Capítulo 7); con relación a la Globalización y sostenibilidad ambiental (Capítulo 9); y sobre la Globalización y el desarrollo social (Capítulo 10) (CEPAL, 2002).

de legitimidad de los organismos internacionales y su ineficacia ante el abuso de los poderosos contra los más débiles.

La globalización de los medios de comunicación y su concentración en pocas manos han creado tensiones entre la homogeneidad y la diversidad cultural y en definitiva, han generado una provisión sub-óptima de los “bienes públicos globales”. La falta de instrumentos internacionales que garanticen las metas de desarrollo globales y la persistencia de las asimetrías en todos los campos y entre todos los países, completan parte de las opciones contradictorias que enfrentan las localidades ante el impulso de la mundialización (CEPAL, 2002: 25-27).

Los procesos de cambio institucional después de la segunda guerra y los efectos de la mundialización, se confabulan para que la eficacia y la construcción de las políticas locales supranacionales sean, por decir lo menos, cuestiones difíciles de concebir. Las políticas supranacionales han debido sortear múltiples dificultades, tanto de las organizaciones locales, como por algunos agentes de la mundialización competitiva. No obstante, si no se pasa a la implementación efectiva de este tipo de políticas, difícilmente podrá hablarse de inserción competitiva efectiva y permanente de América Latina a nivel mundial.

2. Teorías federalistas, interestatales y transaccionalismo

Los estudios de las relaciones internacionales surgen de las experiencias específicas internacionales de mediados del siglo XX. Sin embargo, no son muchos los cuerpos teóricos que posibilitan con éxito la generalización y, cuando esto sucede, parecen no sobrepasar viejas y permanentes disputas filosóficas modernas. Por ejemplo, las visiones “realista” o la “ideal” del mundo político de la integración son pre-críticas si se les compara con los logros de la filosofía de casi dos siglos.⁴ Sin embargo, han servido de sustento a otras posturas teóricas complementarias y de alcance medio como, las vinculadas a las decisiones, al conflicto y las de la integración. Existen dos grandes cuerpos teóricos acerca de la integración, surgidos en gran medida de los procesos anteriores y posteriores a la segunda guerra. El primero se agrupa tradicionalmente en las teorías federalistas, donde se ubican las teorías funcionalistas y neo funcionalistas y, el segundo, en las interestatales, que surge como una contra teoría frente a los postulados del primer grupo. Acompa-

⁴ El realismo político se fundamenta en una concepción negativa e inmutable de la naturaleza humana, ambiciosa, tendiente al conflicto y no perfectible. Asume un sistema internacional anárquico, condicionando a los únicos actores relevantes del sistema, los Estados, a buscar su supervivencia (Morgenthau, 1967; Keohane, 1986; Dougherty y Pfaltzgraff, 1993; Waltz, 1995; Dunne y Schmidt, 2001).

ñándolos y complementándolos se encuentra el Transaccionalismo o teoría de las comunicaciones (Bisceglia, 2002; Oyarzún, 2008). En estas teorías, el proceso de integración implica la cesión de parte de la soberanía de los Estados hacia organismos supranacionales. Dichas teorías dominaron el estudio de los procesos de integración desde mediados de la década del 50 hasta la mitad de los 70.

2.1 Teoría funcionalista

Mitrany, se revela como el fundador de la teoría funcionalista de la integración en su ensayo *A Working Peace System* (1943). En este trabajo y, en otros, durante el periodo de entreguerras, así como en la posguerra, repone las tesis del siglo XVIII, así como las ideas del socialismo británico sobre la necesidad de instaurar un sistema universal de paz, inspirado en el ejemplo de las organizaciones internacionales establecidas desde fines del siglo XIX. Posteriormente, estas ideas se desarrollan en *The prospects of integration: federal or functional* (1965) y *The functional approach of World organization* (1991), anunciando y dando cuenta de esta nueva situación internacional (Whilhelmy, 1988: 71, citado en Barrera, 2004).

Lo más importante del pensamiento de Mitrany fue la ruptura con las ideas realistas, fundamentalmente, la concepción del sistema internacional centrado solamente en los Estados-Nación y su soberanía, compitiendo entre sí, en el marco de referencia suma-cero en el análisis del conflicto interestatal. Este proceso le permitió transitar a una postura donde la integración y la cooperación aparecen como instancias superadoras de dicho conflicto, en la medida que se reconoce la cooperación y la integración, esenciales para promover la paz (Bisceglia, 2002; Duran, 1980).

El punto de partida de su pensamiento es la idea de la incapacidad del Estado para garantizar condiciones básicas de funcionamiento, como la seguridad y el bienestar. Esta incapacidad se explicaría por el incremento de las tareas técnicas en el ámbito interno, y fundamentalmente, internacional: transporte, comunicaciones, economía, salud, trabajo, etcétera. La solución a estos problemas se encuentra en la cooperación e integración internacional, que haría necesaria la creación de una red de organismos internacionales, que se encargarían de gestionar esas tareas técnicas. Su solución se lograría mediante la colaboración entre los tecnócratas y no entre las élites políticas.

Este modelo de integración suponía la prescindencia de la participación de los Estados, ya que las tareas se realizarían entre técnicos y no entre élites políticas. A su vez la percepción que las necesidades básicas son satisfechas de mejor manera por organismos supranacionales, produciría una lenta transferencia de lealtades desde el Estado-Nación hacia las diferentes organizaciones internacionales. Lo que, por

otro lado, disminuiría la posibilidad de conflictos internacionales violentos. Otro elemento importante en la teoría de Mitrany es el concepto de ramificación que se traduce en que la integración, que ha comenzado en un área determinada y lleva a integrar y cooperar en otros ámbitos (Bisceglia, 2002).

El funcionalismo propuso un sistema de red de transacciones, el cual, en colaboración con los gobiernos y la ciudadanía lograría satisfacer las necesidades básicas del ser humano. Su vínculo consistía en el reconocimiento de los intereses comunes, permitiendo que el individuo entrase en una variedad de relaciones con distintas lealtades, no necesariamente asociadas a un territorio o Estado (Mitrany, 1943; Dougherty y Pfaltzgraff, 1993). La colaboración funcional exitosa en un sector generaría la necesidad de colaboración funcional en otros sectores produciéndose así una ramificación: la naturaleza y el grado de los poderes transferidos dependería de la naturaleza de la tarea y, de acuerdo con la experiencia, podrían ser aumentados o reducidos (Mariscal, 2003; Oyarzún, 2008).

2.2 Teoría neofuncionalista

Las propuestas de Ernest Haas, expresadas en *The Uniting of Europe* (1958), contribuyeron al enriquecimiento del funcionalismo y colocaron a su autor como sucesor intelectual del funcionalismo y fundador del neofuncionalismo. Los más relevantes teóricos de esta corriente son: Ernest Haas, Joseph Nye, Robert Keohane, Philippe Schmitter, entre otros. El objetivo de Haas fue elaborar una teoría del proceso de integración europeo. En esta teoría la meta “federal” es muy clara: el Estado-Nación es obsoleto y “el Estado Nación actual está en franca retirada en Europa”, a diferencia del funcionalismo donde la integración se consideraba un proceso de integración descentralizado. Las categorías de supranacionalidad y Spillover juegan un papel fundamental en la explicación del sistema. La primera sintetiza la yuxtaposición de poderes nacionales y federales, “se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes” (Haas, 1966: 89-90, citado en Oyarzún, 2008).

El neo funcionalismo se distingue del funcionalismo, al incorporar la tendencia a la transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional, pero es similar en la forma de lograrlo.

El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación

regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayudan a describir el camino hacia la integración; pero no por ello deben confundirse con la condición resultante (Haas, 1970: 610; citado en Oyarzún, 2008).

La consecución de la integración se puede llevar a cabo mediante la transferencia de lealtades, desde los individuos hacia los organismos supranacionales. Este proceso radica fundamentalmente en las élites políticas más que en las técnicas, distanciándose así de las tesis de Mitrany. Esto trajo como consecuencia, privilegiar el estudio de las élites, la ideología y las instituciones más que las condiciones técnicas. La mutua dependencia del poder y el bienestar podría traer como resultado, la integración en la medida que los grupos de interés tuvieran expectativas de beneficios en este proceso. Las élites verían en la integración y la cooperación un medio para el logro de sus intereses. A diferencia del funcionalismo se politizan los fines técnicos que antes absorbían la política: la integración surge y se consolida en la medida que la satisfacción de los intereses es mayor cuando se forma parte de una organización mayor. Por otra parte, la cooperación técnica exitosa en un área determinada generaría *spillover* (desbordamiento) hacia otras esferas que podrían incorporar ámbitos socioculturales y políticos, incluso en ámbitos tradicionalmente asociados a la *high politics* (defensa y seguridad). Las hipótesis de Hass fueron extraídas del estudio de la CECA y su posterior desarrollo en la CEE y en la CEEA (Haas, 1958; Oyarzún, 2008; Salomón, 1989: 85, citado en Barrera, 2004).

El concepto de “spillover”, “derrame” o “doctrina de la ramificación” servirá para mostrar la nueva lógica expansiva horizontal e intersectorial de las experiencias, y los métodos y beneficios de todo proceso de integración hacia otros sectores. Desde un derrame inicial técnico–económico se podrá transitar a los sectores socio–culturales y de lo político e incluso de la seguridad y la defensa. Esta concepción alimenta la idea de un Estado mundial, producto de una cada vez más intensa mundialización de la economía y la política. En este contexto J. Nye expone las condiciones generales y necesarias para establecer la estructura y el éxito de un proceso de integración: igualdad económica entre los Estados miembros, homogeneidad de ideas entre la élite, pluralismo político, estabilidad política y gran capacidad de respuesta política (Bisceglia, 2002).

Estos principios son desarrollados por Hass de la siguiente manera:

- 1) Los miembros de los grupos regionales se perciben más interdependientes a medida que las transacciones aumentan entre ellos.
- 2) Éstos evaluarán la integración de manera negativa si perciben que otros miembros obtienen mayores ganancias, por el contrario, la catalogarán de positiva si adquieren mayores o iguales beneficios.

- 3) El tamaño relativo de los Estados miembros no es un buen indicador para predecir el éxito o fracaso de la integración regional.
- 4) El incremento de canales institucionales en una región, tanto públicos como privados, estimula la interdependencia entre los miembros, a medida que éstos utilizan los mecanismos de resolución de conflictos.
- 5) Es difícil prever con base en una cantidad de actividades integradoras si el proceso culminará en la federación o unión política.
- 6) La creación del mercado común es la manera más rápida de conducir la integración regional y maximizar el desbordamiento.
- 7) Los países seguros de sus recursos y tamaño no tienen mayor interés en la integración. Los diferentes niveles de desarrollo entre los Estados inhibe la evolución de concordancia regional de las élites.
- 8) Si los Estados a integrarse se perciben débiles y victimizados frente a un *hegemon* o en el sistema global, se incrementará la búsqueda de integración, ya que podría ser la vía para mejorar su posición relativa en la distribución de poder.
- 9) Otros esquemas de integración regional son de suma ayuda, aunque sólo por un determinado tiempo⁵ (Hass, 1970: 615-616; citado en Oyarzún, 2008).

Los procesos de integración mostraron algunas insuficiencias en la perspectiva neo funcionalista, sobre todo, en términos de la explicación de la génesis del proceso de integración y como consecuencia de la exclusión de problemas como la relación nacional–regional, el plano internacional, el cambio de actitud, el aprendizaje de los miembros y la falta de un modelo o teoría especial para los países en vías de desarrollo. Posteriormente integraron esas dimensiones, enriqueciendo la teoría y creando sofisticados modelos de análisis. Para explicar la secuencia de eventos desde que se inicia un proceso, se mantiene, crece y/o se estabiliza, incorporaron variables como la complementariedad de las élites, la percepción de beneficios de las transacciones, el papel de la presión externa, la sustitución de un tipo de liderazgo a otro o, la emergencia de nuevos actores, especialmente no estatales (Schmitter, 2004,1970; Lindberg, 1970; Nye, 1970,1968; Oyarzún, 2008).

⁵ En cuanto a la compatibilidad con otros procesos de integración, punto 9, se estima que gran parte del éxito depende de no “enemistarse” con otros bloques o potencias (Malamud y Schmitter, 2006). En el caso de integración europea el apoyo de EUA se vio favorecido a causa de la disputa de este país con la Unión Soviética (Oyarzún, 2008).

2.3 Teorías Interestatales

Los principales representantes de esta escuela son Stanley Hoffmann, Alan Milward, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Paul Taylor, etcétera. Los postulados básicos del federalismo, se refieren al Estado, a la soberanía y el individuo y a principios de comportamiento ético. Existen dos énfasis que se detectan en la valoración del proyecto interestatal que reacciona frente a las concepciones transnacionales, planteadas por el funcionalismo y el neofuncionalismo. Por una parte, el Estado y, por otra, los individuos al interior de éste.

Respecto del Estado, se destacan Hoffmann y Keohane. El primero formula críticas al modelo federal de integración, estructuradas sobre la base teórica del realismo. El Estado se considera como la principal unidad política del sistema comunitario y no puede transferir soberanía hacia organismos supranacionales. Al mismo tiempo rechaza el concepto de derrame aduciendo la diferencia entre *alta Política* y de *baja Política*. En la economía, prevalece la cooperación sobre la competencia y es adecuado crear *órganos centrales de coordinación de políticas*, a la inversa, no sucede lo mismo. Por otro lado, el progreso económico generado por procesos de integración aumenta la autonomía de los Estados postergando las iniciativas de integración de alta política, en ese caso, el Estado realmente es el promotor de los procesos de integración interestatal. Pese a este predominio, la postura interestatal de Hoffmann y, la relevancia de los organismos supranacionales, Moravcsik afirma, que hay cierta cesión de soberanía hacia los órganos supranacionales, pero los Estados supervisan el accionar de estas instituciones.

Por su parte, Robert Keohane, uno de los intelectuales más destacados dentro de esta escuela, se acerca más a una relación de interacción entre el Estado y las estructuras transnacionales. Inicialmente, se propuso construir un modelo alternativo al realismo pero, paulatinamente, fue acercándose a esas ideas afirmando que el realismo debe complementarse con teorías que marquen la importancia de las organizaciones internacionales. En este contexto, elaboró un modelo denominado “institucionalismo liberal”, que se transformó en “institucionalismo neoliberal” o simplemente “neoliberalismo”, gracias a la crítica de Joseph Grieco a la propuesta de Keohane, en la que incluyó el prefijo neo para recalcar su novedad y distinguirlo de las tesis liberales. Este “neoliberalismo” se aplicó al estudio de la comunidad Europea. Partió de hipótesis realistas, aceptando el papel preponderante del Estado en relaciones internacionales, pero modificó esta perspectiva en la que el comportamiento del Estado se explica desde el funcionamiento del sistema internacional. Se apoyó en la microeconomía para explicar la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación mediante el concepto “fallos

del mercado”, que supone a la incapacidad de mercados imperfectos (no regulados) de proporcionar bienes públicos para la sociedad. La diferencia con el realismo radica en la consideración de las organizaciones supranacionales, entendidas “como un conjunto de reglas, persistentes y conectadas que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran expectativas de los Estados” (Salomón, 2001: 14).

Por su parte, Alan Milward, plantea que existe un proceso de mutuo reforzamiento entre el Estado–Nación y las organizaciones supranacionales. Afirma así que la Comunidad Europea fue un elemento indispensable en la construcción del Estado–Nación en la posguerra. De esta manera podemos afirmar que los interestatales han tomado prestada una idea del pensamiento de David Mitrany, que es el de soberanía compartida, por el cual los Estados comparten soberanía entre ellos, más que delegarla en una organización supranacional (Bisceglia, 2002, citado en Oyarzún, 2008).

En el segundo caso, el del énfasis en el individuo, se sostiene que en el proceso de constitución de la federación está implícita la idea del Pacto Federal, la Constitución, ella tiene en su origen una asamblea constituyente conformada por ciudadanos. A partir de esta realidad es que el principio de la *subsidiariedad* o *exacta adecuación* se legitima. Es decir, “que las decisiones se tomarán en el nivel correspondiente (municipios, regiones, Estados, organización supranacional) en razón de la naturaleza y capacidad de las autoridades” (Héraud, 1968), a partir de la legitimidad del pacto originario. Este papel del individuo hace coherente la oposición a la “soberanía estatal ilimitada”, al “nacionalismo”, a los “régimenes totalitarios”, y la guerra. En su proyecto político el interestatismo es escéptico frente al Estado–Nación, anticentralista y antiabsolutista. Afirma el derecho de todo individuo y grupo humano a ser él mismo, por tanto a organizarse y hacerse representar ante las autoridades competentes (Brugmans, 1969). Sus valores residen en la participación, la responsabilidad cívica, el respeto mutuo, reconocimiento, reciprocidad, igualdad y consenso, cooperación horizontal y complementariedad (Mariscal, 2003).

La idea de un “gobierno” de múltiples niveles se puede aplicar tanto a entidades públicas como privadas y es una de sus fortalezas. Su actualidad residiría en mantener la singularidad cultural en un mundo cada vez más interdependiente, el cual tiende a asimilar prácticas políticas, económicas y culturales, ya que sería flexible a las diversas realidades. Algunos de sus exponentes han analizado la Unión Europea (UE) bajo el signo del federalismo, sobre todo por la posibilidad de que se apruebe una “constitución” comunitaria. Para otros, la UE no puede ser catalogada como federación al no contar con una política exterior común, identificándola más bien como una organización de carácter híbrido intergubernamental–comunitario.

Es significativo advertir que los neofuncionalistas no rechazan ni descartan que un proyecto de integración se convierta en una federación, ambos enfoques pueden llegar a complementarse y sus diferencias se advierten más bien en la noción de gradualidad del proceso (Sidjanski, 1998: 230-231, citado en Oyarzún, 2008).

Después de los sesenta, las teorías interestatales han tenido éxito en la explicación del proceso de integración europeo, superando algunas de las deficiencias metodológicas de la postura neofuncionalista, al adoptar el Estado-Nación un papel preponderante en el seno de la Comunidad Europea, así como la inclusión de las tesis realistas en el sistema internacional (integración, interdependencia, etcétera) (Bisceglia, 2002).

2.4 Teoría de las comunicaciones

Deutsch dio origen al *transaccionalismo o enfoque de las comunicaciones* mediante la fusión de aspectos de la teoría de la comunicación, la cibernética y la teoría general de sistemas. Esta teoría se aplicó al estudio de proyectos de integración y desintegración, especialmente, en el caso de la formación de comunidades de seguridad. La *unión política* la explica como resultado del flujo de comunicaciones (transacciones) que se establece en un territorio y, de éste, con el mundo exterior, producto del consenso en la resolución de conflictos por medios pacíficos. Esta unión no requiere de la fuerza física a gran escala y expresa, más bien, el sentimiento de pertenecer a una comunidad. Etzioni (1962) sigue una línea de investigación similar a la de su maestro Karl Deutsch, pero centra sus análisis en comunidades políticas a nivel internacional. Otro investigador afín al transaccionalismo es Puchala, quien lo critica y enriquece.

Deutsch plantea que:

La comunidad que permite que una historia común se experimente como común es una comunidad de hábitos complementarios y facilidades de comunicación. Exige, por así decirlo, equipamiento para un trabajo. Este trabajo consiste en el almacenamiento, el pedido, la transmisión, la recombinación y la vuelta a aplicar de gamas relativamente amplias de información y el 'equipamiento' consiste en los recuerdos, los símbolos, los hábitos, las preferencias funcionales y las facilidades aprendidas que de hecho fueran lo suficientemente complementarias para permitir el desempeño de estas funciones. Un grupo de personas vinculadas por tales hábitos y facilidades complementarias de comunicación es lo que podríamos llamar un pueblo (Deutsch, 1953: 96; citado por Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 476).

Este autor, contribuirá a la disputa sobre el Estado, elaborada desde la economía por Schumpeter y Keynes; y dará fundamento mediante el análisis cuantitativo

y detallado, de los flujos de la comunicación en la formación de la comunidad política y de seguridad de los EUA, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Europea, a los estudios sobre las relaciones entre Estados y las relaciones internacionales (Tomassini, 1989: 85, confróntese con Barrera, 2004; Deutsh, 1976, 1985, 1990). Algunas condiciones que hacen posible la consolidación del proceso de integración radica en la compatibilidad de valores; expectativas de recompensas conjuntas; aumento en las capacidades políticas y administrativas; crecimiento económico de los miembros y desarrollo de áreas centrales alrededor de las cuales se agrupan zonas comparativamente débiles; vínculos sólidos de comunicación social (tanto geográficamente como entre diferentes estratos sociales); y crecimiento de la élite política y movilidad de las personas (Deutsch *et al.*, 1957). En el caso de la desintegración, se requiere identificar los amplios compromisos militares; el aumento de la participación política de un grupo antes pasivo; incremento de diferencias lingüísticas o étnicas; prolongada declinación económica; excesiva demora en las reformas sociales, económicas y/o políticas, y el rechazo de un grupo antes privilegiado a ajustarse a su pérdida de dominio. En relación con las otras posturas teóricas, los transaccionalistas y neo funcionalistas consideran importantes las transacciones regionales, pero los neofuncionalistas sostienen que son de mayor relevancia los aspectos relacionados con el bienestar económico y la seguridad (Haas, 1970: 628; confróntese con Deutsch *et al.*, 1957).

3. Neoliberalismo y neorrealismo y alternativas

Las teorías de la integración tienden a dividirse entre el neoliberalismo, neorrealismo y neoinstitucionalismo, todos en proceso de fusión o amable convivencia, y el resto de las teorías que se les oponen. Desde luego, eso significa una excesiva reducción. Sin embargo, parte importante de los temas de integración reconocen, todavía hoy, la hegemonía de Estados Unidos como potencia mundial y, por tanto, observador y actor de las formas como se relaciona todo el mundo. Esto pareciera tener sustento debido a que es:

[...] el primer imperio global con conciencia de sí mismo y que cuenta con los conocimientos proporcionados por las ciencias sociales y en especial las relaciones Internacionales como una herramienta más para su hegemonía. Así a los medios militares, recursos económicos alianzas dilemáticas e influencias culturales, se une el arsenal intelectual estadounidense de discurso de proyectos y análisis que proporcionan los **think tanks** y sus portadores más destacados, los **policy makers** (Rabadán y Onofrio, 2005).

También es cierto que a pesar del compromiso que los intelectuales tienen en la acción política directa, no inhibe la posibilidad que esos mismos intelectuales y otros repongan nuevos análisis a partir de la siempre cambiante situación internacional y generen teorías alternativas desde la periferia de los problemas de la integración. Por el momento, respetamos el análisis a partir de las categorías hegemónicas.

3.1 Neoliberalismo y neorrealismo

3.1.1 Neoliberalismo

El término neoliberalismo designa la renovación de las tesis económicas liberales clásicas, sin embargo, no constituye un conjunto enteramente coherente.⁶ Cuatro corrientes, han tenido influencia en las políticas económicas en los años ochenta y noventa: la economía de la oferta que pretende desarrollar una teoría del gasto público y de la tasa de impuesto óptima; el monetarismo que se centra en las normas de crecimiento de la masa monetaria; la corriente neo-walrasiana que intentó explicar la persistencia del precio de mercado y las rigideces salariales; y el neo institucionalismo que trató de producir una teoría general de las instituciones o de las estructuras de gobernanza observables en la economía (Hoagn Ngoc, 2007).⁷

El neoliberalismo se encuentra asociado a una serie de sub teorías y prácticas que sirven de telón de fondo a la Escuela de Chicago —neomonetarismo y modelo neoclásico— (Wiesner, 1997: 18) remozados en el neo institucionalismo. Reivindica el derecho de propiedad, la teoría del contrato, los costos de transacción, etcétera, como dogmas de la nueva ciencia económica que incursiona en forma

⁶ El institucionalismo clásico se caracterizó por analizar el Estado y sólo los componentes formales de las organizaciones políticas. Se trata de un enfoque normativo-descriptivo que aplica una perspectiva histórica comparativa y centra su estudio en los aspectos formales-legales de las instituciones. A mediados de los años ochenta resurge el institucionalismo en diversas vertientes, neo institucionalismo racional, histórico, sociológico, epistémico, entre otros (Fernández, 2006; Guy 2003; citado por Oyarzún, 2008).

⁷ La economía de la oferta sostiene que el gasto público excesivo respecto del PIB produce dos efectos perversos: la enajenación en la economía, el Estado tiende a sustituir la mayor eficacia del gasto y la inversión privada; y el aumento indefinido de la financiación del gobierno y de los impuestos. Estos aumentos tendrían tres consecuencias: reducir el incentivo para trabajar e invertir, produciendo una desaceleración del crecimiento; promover el trabajo negro y la evasión de los altos ingresos hacia zonas de fiscalidad ventajosas; por último, las fuentes de ahorro privado pueden agotarse si los impuestos al capital son muy pesados. La insuficiencia de ahorros reduce el capital que encarece su costo; las tasas de interés son empujadas hacia arriba. Esta perspectiva deduce mecánicamente, una baja de los ingresos fiscales ya sea por el menor número de contribuyentes debido al lento crecimiento económico, o por la evasión tributaria. La disminución de los ingresos provoca mayor presión al alza de los impuestos obligatorios si el gasto público continúa creciendo (véase, Hoagn Ngoc, 2007).

importante en la política y en todas las Ciencias Sociales. La nueva geografía, la nueva-economía (Hodgson, 2002); y las ideas de la acumulación flexible y del capital social son algunos de los “referenciales” de la “nueva” ideología hegemónica, de múltiples cabezas, que hay que aceptar o combatir (véase, Moncayo, 2001 y 2002; confróntese con Ayala, 1996 y 1996b).

3.1.2 Realismo y neorrealismo

El realismo destaca a partir de los años cuarenta con la figura de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* y, autores como Edward Carr, Rienhold Niebuhr (1946) y George Schwarzenberg (1941); así como los distinguidos científicos políticos en relaciones exteriores de los EUA, George Kennan y Henry Kissinger. También Martin Wight y Hedley Bull de la “escuela inglesa” y Raymond Aron y su discípulo estadounidense Stanley Hoffmann (Salomón, 2001: 4).

Kenneth Waltz en 1979 reformula al realismo para constituir el neorrealismo, en *Theory of International Politics* a fin de:

Desarrollar una teoría de política internacional más rigurosa; Mostrar cómo se puede distinguir entre el nivel de análisis de la unidad de los elementos estructurales y luego establecer conexiones entre ambos; Demostrar la inadecuación de los análisis prevalecientes, que van “de adentro hacia afuera (inside-out); Mostrar cómo cambia el comportamiento de los Estados y cómo los resultados esperables varían a medida que los sistemas cambian; Sugerir fórmulas para verificar la teoría y dar algunos ejemplos de aplicación práctica principalmente en cuestiones económicas y militares (citado en Salomón, 2001).

La reformulación del realismo consiste principalmente en que los Estados son las principales unidades de análisis, el poder la principal categoría analítica, y la anarquía la principal característica del sistema internacional. El uso de la microeconomía: el sistema internacional funciona como un mercado, lo que facilitará la utilización de las teorías de la acción racional, la teoría de los juegos que lo acercarán a las teorías neoliberales. Este acercamiento ha dado origen a la subdisciplina de la *Economía Política Internacional* (Salomón, 2001: 17 y 18).

3.1.3 Neoinstitucionalismo

Tanto en su versión clásica como contemporánea, esta corriente se deriva en general del neoliberalismo en lo económico de la Escuela de Chicago, base del neomonetarismo y modelo neoclásico. La premisa de la Escuela de Chicago, plantea que:

[...] las personas tratarán de maximizar su bienestar o su utilidad, de esta manera compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Este esfuerzo por maximizar es lo que explica las instituciones y la existencia de los mercados, sistemas de información, de los monopolios y oligopolios, de los sindicatos y de los buscadores de rentas del sector público (rent-seekers) y otros. Lo que se ve en la realidad actual, es que en todas partes, se aprecian los esfuerzos de las personas por maximizar sus beneficios. Esta es la premisa de la cual nunca se aleja la tradición de la Escuela de Chicago (Wiesner, 1997: 18).

Es una teoría de alcance medio que se enfoca en las instituciones donde se negocia el cambio sistémico, buscan explicar su origen y evolución (Wiener y Diez, 2004; March & Olsen, 1984; véase Oyarzún, 2008). En una de sus facetas el neoinstitucionalismo conecta los enfoques intergubernamentalistas y neofuncionalistas. Éste, amplía el campo analítico al incorporar al concepto de institución los procedimientos informales, símbolos, normas y conexiones. Las instituciones no son actores pasivos ni neutrales, ya que estructuran el acceso de las fuerzas políticas al proceso político y pueden desarrollar agenda propia.

Primero, las instituciones proporcionan a las organizaciones e individuos oportunidades para la acción con propósito. Segundo, las organizaciones frecuentemente saben que están en ambientes competitivos y que su supervivencia y prosperidad pueden depender en parte de cómo realicen sus tareas y alcancen sus metas –una base de su legitimidad–. Tercero, los actores estratégicos van a las organizaciones porque saben que éstas son lugares privilegiados de innovación institucional (...) (Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001: 12; Oyarzún, 2008).

El neoinstitucionalismo, en sus comienzos, releva el interés nacional y su probable convergencia. Próximos al neofuncionalismo, se enfocan en “el efecto estructurante de las instituciones, *spillover* y cambios de preferencias individuales de los actores implicados en el proceso”. En gran medida el neoinstitucionalismo se ha preocupado de establecer reglas en la Unión Europea y en las transacciones internacionales. Asimismo, los neoinstitucionalistas “consideran que las distintas normas entre los Estados a integrarse puede provocar el fracaso del proceso, por lo que estiman fundamental eliminar esas diferencias” (Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001; Bulmer, 1998,1994; Stone Sweet y Sandholtz, 1998; Sandholtz, 1993; véase en Oyarzún, 2008).

El neoinstitucionalismo se entiende como una forma de abordar la historia. Un proceso de cambio institucional continuo desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos. Se han establecido “cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales,

los cuales carecen a priori de información sobre el comportamiento de otros”. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas, constituye el mundo de las instituciones (Powell y Dimaggio, 1999: 18; véase, Rutherford, 2003: 13-39; véase Oyarzún, 2008).

3.1.4 Los Acuerdos Regionales de Integración (ARI) y la Competitividad sistémica internacional

En la perspectiva teórica hegemónica de los ARI, gracias a que constituye una de las estrategias relevantes de EUA en zonas como América Latina en las últimas décadas. Los problemas de las organizaciones locales pueden encontrar un relativo apoyo en estos acuerdos regionales y, en especial, recurriendo a los capítulos o acápite referidos a los mecanismos de “solución de las controversias”, a las “medidas *antidumping*”, a los “certificados de origen”, a los “derechos de propiedad” y, a otros similares, que podrían favorecer o perjudicar a las localidades y al país entero. Sin duda, el estudio de este marco normativo o contractual es esencial en un mundo en que las relaciones de fuerza se han institucionalizado no sin grandes dificultades. Son de indudable importancia en la medida que marcan los límites de lo que se considera permitido o no, en las relaciones internacionales para las organizaciones locales. Generalmente, en el marco formal los acuerdos de diversos tipos que se establecen entre países en determinadas regiones, es decir, en los ARI; y, consecuentemente, en las instituciones internacionales (Schiff y Winters, 2004: 1 y 2; Colliard, 1995: 2-4).

El “nuevo paradigma del desarrollo regional” de la “Competitividad sistémica internacional”, postula la necesidad del cambio en régimen de acumulación y el cambio en régimen de regulación bajo el supuesto del “deterioro” y, prácticamente, inexistencia del Estado (Moncayo, 2002: 29, ilustr. 1). Los enfoques del desarrollo humano, del desarrollo sostenible, de la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional aparecen, a principios de siglo, como los desarrollos teóricos más prometedores en la actualidad. A éstos se agregan, la preeminencia del territorio; la nueva geografía económica; la idea de la acumulación flexible y la competitividad territorial y el capital social. Estas son algunas de las sub-teorías y categorías de esta “nueva” ideología neoliberal (véase Moncayo, 2002; Hodgson, 2002).

En este “nuevo paradigma del desarrollo regional” se postula el cambio en régimen de acumulación y el cambio en régimen de regulación. A pesar del persistente afán de novedad de los “nuevos paradigmas”, éstos se basan mayoritariamente, en antiguas ideas desarrolladas por el neoliberalismo y remozadas por el neoinstitucionalismo de los que se desprenden innumerables sub-teorías y conceptos.

3.1.5 Intergubernamentalismo

En los sesenta la denominada “crisis de la silla vacía” y el Acuerdo de Luxemburgo ayudaron a que el intergubernamentalismo, apoyado en las tesis realistas, desplazara al neofuncionalismo. Paralelamente, rechazaron la supranacionalidad y la transferencia de lealtades, aunque Hoffmann y Keohane (1991) reconocieron su equivocación y cambiaron de opinión frente a los avances de la Unión Europea. En 1986 se había firmado el Acta Única Europea lo que supuso la primera gran reforma a los Tratados de París (1951) y Roma (1957). En términos generales, se habían modificado las normas de funcionamiento de las instituciones y se habían ampliado las competencias comunitarias. En este contexto se genera la postura del intergubernamentalismo institucional, que si bien no acepta la idea neofuncionalista de ceder o transferir soberanía, elabora la noción de *sharing* y *pooling* reconociendo que la soberanía puede ser compartida o ponerse en común en áreas que no son claves para el interés nacional de los Estados. Asimismo, admitieron la idea de supranacionalidad, pero antepusieron la negociación intergubernamental como requisito previo para que se produzca *spillover* (Mariscal, 2003; Keohane y Hoffmann, 1991; citado en Oyarzún, 2008).

Paralelamente, el intergubernamentalismo liberal integra “el análisis del racionalismo institucional, de la teoría de negociación internacional y da relevancia a la formación de preferencias estatales considerando los grupos internos”. Postula que “el Estado actúa como actor no unitario hacia el exterior y que la cooperación entre los miembros depende del poder relativo de cada uno de los actores involucrados”. Para Moravcsik, su principal exponente, la Comunidad Europea es un régimen intergubernamental exitoso, diseñado para manejar la interdependencia económica mediante la coordinación política negociada. La utilidad de este enfoque radica en que permitiría explicar los pasos esenciales en el proceso de negociación del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (Moravcsik, 1998, 1993; Moravcsik y Nicolaidis, 1999). Las críticas al intergubernamentalismo liberal apuntan a su supuesta debilidad para justificar el día a día de las decisiones del primer pilar de la UE, la política comunitaria y las interpretaciones sobre las preferencias individuales de los Estados (Schimmelfenning, 2004). Choi y Caporaso sostienen que el intergubernamentalismo es deficiente al limitar su foco en la celebración de negociaciones, pero lo consideran más eficaz que el neofuncionalismo para explicar la formación de preferencias (Choi y Caporaso, 2006: 488; basado en Oyarzún, 2008).

3.1.6 Constructivismo

El constructivismo es un enfoque teórico, que se une a la tradición filosófica que cuestiona la separación entre el sujeto cognoscente y el objeto conocido (objetividad) en las Ciencias Sociales: la realidad está construida socialmente. Existen dos posturas, el realismo constructivo que el actor influye en el dominio epistemológico pero no en el ontológico: “la identidad latinoamericana depende de la existencia del agente, pero no así el territorio”. El idealismo constructivo domina espacios, el epistemológico y el ontológico (Smith, 2001; Wiener, 2001; Ben Ze’ev, 1995; citado en Oyarzún, 2008).

El constructivismo se centra en la ontología social, incluyendo fenómenos tan diversos como, por ejemplo, significados intersubjetivos, normas, reglas, instituciones, prácticas rutinarias, discursos, procesos deliberativos y/o constitutivos, política simbólica, comunidades imaginadas y/o epistémicas, acción comunicativa, formación de identidad colectiva, y cultura de seguridad nacional (...) enfatizando que la ontología social constituye una dimensión clave (Wiener, 2001: 3; citado en Oyarzún, 2008).

En el estudio de las organizaciones internacionales constructivistas y neoinstitucionalistas niegan que éstas sean “meros reflejos de la voluntad de los Estados”. Se trata de develar la “caja negra” de estas entidades, se cuestionan su ontología y la del sistema en la que se insertan (estructura): “¿qué sucede después de que las organizaciones internacionales son creadas?”. Se han analizado desde una perspectiva constructivista distintos organismos: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Secretariado de Naciones Unidas afirmando que estas entidades pueden conseguir autonomía y generar agenda propia (Barnett y Finnemore, 2004; Oyarzún, 2007: 241). Al examinar a las organizaciones de integración, éstas postulan que “se produce una mutua formación entre las estructuras sociales y los agentes, dando relevancia a la identidad y a los intereses de los participantes” (Wendt, 1987). Los constructivistas investigan “los nexos existentes entre cohesión regional, sensibilidad mutua, confianza e ‘interdependencia cognoscitiva’” (Hurrell, 1995: 64). Tanto constructivistas como neofuncionalistas “estudian el proceso de transferencia de lealtades y redefinición de intereses, asimismo, reconocen el poder coercitivo de las instituciones multilaterales y advierten continuidad entre la toma de decisiones a nivel doméstico e internacional” (Haas, 2001).

4. Imperio, dependencia y apertura

4.1 Crítica al Estado neoinstitucional

El neoinstitucionalismo puede entenderse como una ideología en la que resulta coherente la reivindicación del derecho de propiedad, la teoría del contrato y de los costos de transacción, como valores absolutos. Uno de los supuestos básicos de esta ideología es el “deterioro o, prácticamente, inexistencia del Estado”; ya sea efectivamente o como deseo. Por ello, este nuevo paradigma pone en el tapete, para justificar el énfasis del individuo y el mercado, una antítesis, ya demasiado antigua, entre el Estado de bienestar keynesiano y el Estado de trabajo Shumpeteriano.

Con base en estos supuestos se construyen deducciones teóricas y prácticas. Desde la política, reconoce como factores determinantes nociones como las del “Estado–región” o “cuasi estados regionales”; la descentralización y la devolución de competencias en las políticas administrativas y en las disposiciones fiscales. Desde la economía, se pone el énfasis en “el crecimiento endógeno; en las economías de aglomeración, en la creación de distritos industriales, en la significación de un medio innovador, en las ventajas competitivas y en los compromisos cívicos locales, cuestiones todas que ponen entre paréntesis a los Estados nacionales” (Moncayo, 2002).

El neoliberalismo aparece de acuerdo a sus críticos como:

una ‘teoría’ originalmente des–socializada y des–historizada (que) tiene hoy más que nunca los medios de convertirse en verdad, empíricamente verificable (...) el programa neoliberal, extrae su fuerza social de la fuerza política económica de aquellos cuyos intereses expresa (que) tiende a favorecer el desfase entre la economía y las realidades sociales, y a construir, en la realidad, un sistema económico ajustado a la descripción teórica, es decir, una especie de máquina lógica, que se presenta como una cadena de restricciones que obligan a los agentes económicos (Bourdieu, 2002: 10-11).

4.2 Teoría de la dependencia

Desde sus fundadores, Enzo Faletto y Fernando E. Cardoso en 1969, una enorme cantidad de trabajos se han publicado sobre los procesos de cambio en América Latina y posteriormente en todo el mundo. Gracias a la *Teoría de la Dependencia*, con raíces en los teóricos de la CEPAL, marxistas y weberianos, se ha estudiado la economía internacional mediante la antítesis centro-periferia: entre un mundo

desarrollado, compuesta por un grupo de países altamente industrializados y otro subdesarrollado. Siguiendo los pasos de la CEPAL se ve a la integración regional como un medio para obtener con éxito una inserción con la economía internacional a fin de disminuir la vulnerabilidad externa, promover la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI), reducir el deterioro de los términos del intercambio con el centro y salir del subdesarrollo.

En la actualidad, este enfoque destaca la coexistencia de viejas y nuevas formas de dependencia. Las segundas se relacionarían con una revolución tecnológica capaz de reestructurar todo el sistema de producción, mientras que las tradicionales se manifiestan en la dependencia financiera y la imposición de aplicar políticas de austeridad, recortando el gasto público en países subdesarrollados (Castells y Laserna, 1989: 536). Las condiciones de la periferia latinoamericana, caracterizada por presentar un legado histórico de fragmentación interna–regional y un pasado colonial que la convirtió en región proveedora de materias primas, frente a un centro con capacidad de innovación tecnológica e institucional que fomentarían la perpetuación de la relación de dominación (Sunkel, 1998).

4.3 *Regionalismo abierto CEPAL/ILPES*

En América Latina ha tenido un destacado papel la CEPAL promoviendo la discusión y divulgación de las principales ideas de la teoría de la dependencia. Asimismo, ayudó a implementar proyectos de integración regional en la década de los sesenta, por ejemplo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La propuesta del regionalismo abierto tiene sus antecedentes desde la creación en 1989 en el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC). En 1990 la CEPAL responde a la prolongada crisis de los ochenta en tres documentos: *Transformación Productiva con Equidad* (TPE) (1990); *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (1991); y, el *Programa del regionalismo abierto* (1994). Postula la articulación sistémica regional–nacional–internacional, así como el intento de caracterizar “configuraciones espaciales” para los países de América Latina (Gudynas, 2005: 2 y ss.) (CEPAL, 2002: 1). Las regiones como “espacios socialmente construidos”, constituyen otro de los aportes relevantes de ILPES/CEPAL (Boisier, 1979, 1982 y 1996).

El concepto de región y localidad, y desarrollo regional y local ha recibido una especial atención por parte del ILPES/CEPAL, así como intentar caracterizar “configuraciones espaciales” para los países de América Latina. La postura del ILPES,

entre los setenta y ochenta, gira en torno a la lógica de la reproducción del capital en términos territoriales. Se privilegian los grados de libertad de las administraciones sub nacionales territoriales en el contexto nacional e internacional.

Surge así una nueva conceptualización de la articulación sistémica regional–nacional–internacional, que asigna a los territorios organizados un importante rol como sujetos de los procesos de crecimiento y desarrollo y no sólo como meros receptores del mapeo territorial de los impactos de las políticas públicas o de la lógica de las fuerzas del mercado (Boisier, 1979 y 1982).⁸

El “regionalismo abierto” es un proceso que busca “conciliar” por un lado la “interdependencia” nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por el otro, la interdependencia “impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”. Se propicia que las “políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. Tiene especial interés en las potencialidades de la cooperación intra–regional, con énfasis en los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales y sobre todo bilaterales (CEPAL, 2002: 1; Gudynas, 2005: 2).

El regionalismo abierto se presenta, para algunos, como una propuesta ambigua que alentó a algunos intelectuales pero que al final fue funcional a los criterios optimistas de la globalización.

Generó una enorme confusión donde los gobiernos: hablaban una y otra vez del ‘regionalismo abierto’ para defender posiciones diversas y a veces contradictorias (...) por lo que no logró desencadenar una discusión fructífera sobre posibles alternativas a las posiciones de Estados Unidos”... “Otra limitación sorprendente es plantear relaciones entre países que se dan en un vacío geopolítico. No se discuten los conflictos regionales, las tensiones diplomáticas, las implicaciones en la seguridad nacional y las luchas por el poder a nivel regional o global. Pareciera que las relaciones entre las naciones sólo transcurren por medio del comercio exterior y los temas más agudos que afectan a América Latina (tensiones fronterizas, el narcotráfico o la migración) quedan en segundo plano o bien se resolverían por el comercio (Gudynas, 2005: 2 y s.).

⁸ Boisier rompe con la ortodoxia regional en el artículo “¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?”, publicado en 1979. De su serie de trabajos heterodoxos más recientes cabe destacar el artículo “Las regiones como espacios socialmente construidos”, que constituye el pivote de esta búsqueda y su libro *Modernidad y desarrollo* (Boisier, 1996).

A fin de cuentas, el regionalismo abierto significó una esperanza frente al monopolio del neoliberalismo que finalmente resultó funcional a éste, pero que deja abierta una alternativa para la reflexión más crítica y realmente alternativa. Poco aporta a la construcción de las políticas de integración local (PLIS) y en ese sentido es preferible ir directamente a revisar la propuesta de la Competitividad sistémica internacional.

4.4 Neomarxismo

Centrándose en las relaciones de poder existen distintos enfoques, los neo marxistas destacan el papel de la economía global dominada por empresas transnacionales y bancos, donde las decisiones estatales tendrían un papel subordinado y reactivo. Quizás el más relevante de los marxistas vivos sea Immanuel Wallerstein en el terreno de la mundialización y su clasificación sobre las diferentes regiones y subregiones de detentores del poder mundial (Wallerstein, 2000). Dentro de este marco Hardt y Negri (2002) reviven el concepto de *Imperio* como centro de irradiación del poder. Replantean los postulados tradicionales dentro del marxismo y sostienen que el nuevo orden imperial es consecuencia del debilitamiento de la soberanía moderna y penetra en todo el mundo social, presentando “jerarquías flexibles e identidades híbridas” monopolizado un único poder estructurante, donde el capitalismo y las grandes empresas han reemplazado la competencia quedando:

[...] estructuran y articulan directamente los territorios y las poblaciones. Tienden a convertir los Estados-nación en meros instrumentos que registran los flujos de mercancías, de monedas y de poblaciones que aquellas ponen en movimiento. Las empresas transnacionales distribuyen directamente la fuerza laboral en los diversos mercados, asignan funcionalmente los recursos y organizan jerárquicamente los diversos sectores de la producción mundial (Hardt y Negri, 2002: 45).

Paralelamente, al regionalismo abierto y a las tesis neo marxistas, se ha desarrollado una “respuesta ciudadana global” desde mediados de los noventa después de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992; en 1999 en Seattle con ocasión de la reunión de la OMC; en el 2002 en Sudáfrica y después de la creación de la OMC en 1995; posturas que convocan distintas instancias de la sociedad civil y que aspira a constituirse en una sociedad civil global que propugna la sustentabilidad en sus diferentes aspectos pero principalmente éticos (Chile Sustentable, 2002: 5; Elizalde, 2003: 94-96).

Conclusiones

El marco general de las teorías sobre la integración se ha propuesto como campo agonístico a fin de disponer de un repertorio viviente de ideas, categorías y procedimientos para el diseño, análisis e implementación de procesos de integración en América Latina.

Desde la doctrina funcional de la ramificación internacional y su respuesta interestatal, y la teoría de las comunicaciones se enlazan problemáticamente con la lógica expansiva horizontal e intersectorial de experiencias, métodos y beneficios hacia otros sectores, producto de la integración, “derrame” o “doctrina de la ramificación”, “spillover” cuyo trasfondo es una permanente contradicción subyacente. La tensión entre el realismo e idealismo y sus subsecuentes antítesis que concluyen en la búsqueda de síntesis entre el neorealismo y el neoliberalismo hacen presente el problema permanente del Estado y sus relaciones. El enfoque de los ARI y, consecuentemente, la presentación de las instituciones internacionales constituyen un marco formal ineludible aunque siempre cambiante. Todos estos se dan en un enfoque eminentemente estadounidense, de ahí sus limitaciones y riquezas, donde hasta las posiciones supuestamente alternativas, como el Regionalismo Abierto, también se ven comprometidas.

La primera observación es que no puede tratarse, solamente, de una discusión de ideas; ni menos tratar de lograr una síntesis de ellas, por ejemplo, sobre qué es el territorio o qué es la integración, o, sobre la “supranacionalidad”, el “derrame”, la “competitividad”, el “realismo”, el “idealismo”, para que decir, el “Estado” la “soberanía” la “ciudadanía” y así, sucesivamente. Esto en razón de que varios de los “teóricos” de las Relaciones Internacionales no son académicos puros. La mayoría han sido funcionarios de gobiernos en su mayoría estadounidenses con interés previamente comprometidos antes del análisis y la implementación. Las posturas de los organismos internacionales también responden a tradiciones y no se excluyen los casos en que las teorías surgen de organizaciones políticas ya comprometidas con referentes ideológicas. Esta situación abre el tema entre el poder científico y poder político y la complejidad que adquieren las categorías de análisis para el uso en otros medios comprometidos diferentemente. Por ejemplo, Nye y Keohane, Brzezinsky, Fukuyama y Huntington *conforman* la discusión científica de las relaciones internacionales que pertenecen a “tanques pensantes” inmersos en acciones políticas pre definidas.

Tampoco se puede eludir que las categorías propuestas sobre procesos concretos de integración constituyen una problemática surgida desde la posguerra. Entonces, si bien se requiere de experiencias basadas en problemas específicos de

integración también es cierto que realizar su generalización o utilizar para casos específicos no deja de ser problemática. Las posturas, prácticamente todas, han sido creadas frente a problemas específicos, la mayor de las veces no como problemas económicos, sino eminentemente políticos.

Referencias bibliográficas

- Ayala, José (1996). *Mercado elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: Facultad de Economía, UNAM.
- (1996b). *Instituciones y economía. Una introducción al neo-institucionalismo económico*, México: Facultad de Economía de la UNAM.
- Barrera Fuentealba, Adolfo (2004). “El funcionalismo y los procesos de integración”, (www.monografias.com).
- Bisceglia, Nicolás Emiliano (2002). “Los procesos de integración y cooperación: hacia un modelo posible” ([http:// www.unionsudamericana.net/castellano/notas/opinion.html](http://www.unionsudamericana.net/castellano/notas/opinion.html)).
- Boisier, Sergio (1996). *Modernidad y desarrollo*, Chile: Serie Cuadernos del ILPES.
- Bolívar, Augusto y Luis Inostroza (2005). “Políticas locales de integración supranacionales: estrategias ante la mundialización”, *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 1, Santiago de Chile.
- (2005). “Políticas nacionales y subregionales de integración de México” en *Procesos de integración económica de México y el mundo*, Alfredo Sánchez Daza (coordinador), México: UAM-Azcapotzalco.
- (2010). *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État: les politiques institutionnelles de contrôle: l'exemple mexicain*, Allemagne, à Sarrebruck: Éditions Universitaires Européennes.
- Bourdieu, Pierre (2002). “Pierre Bourdieu. Seis artículos de Pierre Bourdieu”, publicados en *Le Monde Diplomatique*, editorial, *Aún creemos en los sueños*, Chile.
- Castells, Manuel y Roberto Laserna (1989). «The new dependency: technological change and socioeconomic restructuring in Latin América», *Sociological Forum* 4, (4), pp. 535-560.
- CEPAL (1990). “Transformación Productiva con Equidad” (TPE) Naciones Unidas, CEPAL Chile.
- (1991). “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, Naciones Unidas, CEPAL, Chile.
- (1994). “Programa de regionalismo abierto”, Naciones Unidas, CEPAL Chile.

- (2002). *El regionalismo abierto en América latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, CEPAL, libros de la CEPAL, núm. 39.
- (2002). *Globalización y desarrollo*, Naciones Unidas, CEPAL, vigésimo noveno periodo de sesiones, del 6 al 10 de mayo, Brasilia.
- Chile Sustentable (2002). *Globalización y sustentabilidad, desafíos y alternativas*, Programa Chile Sustentable.
- Choi, Young Jong y James Caporaso (2006). «Comparative regional integration» en *Handbook of International Relations*, editado W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons (eds.), London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, pp. 480-499.
- Colliard, Caude-Albert (1995). *Institutions internationales*, Dalloz, Paris: Droit public Science politique.
- Deutsch, Karl W. (1976). *Política y gobierno*, México: FCE.
- (1985). *Los nervios del gobierno*, Argentina: Paidós.
- (1990). *Análisis de las relaciones internacionales*, México: Paidós.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (2000). *Integración regional, desarrollo y equidad*, Santiago de Chile: CEPAL—siglo XXI.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraft (1993). *Teorías en pugnas en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dunne, Tim y Brian C. Schmidt (2001). «Realism» en *The Globalization of World Politics*, J. Baylis y S. Smith (eds.), Oxford: Oxford University Press, pp. 141-159.
- Duran, Roberto (1980). «La corriente funcionalista en la Teoría de las Relaciones Internacionales», *Revista de Ciencia Política* 2, (3), pp. 30-42.
- Elizalde, Antonio (2003). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*, Chile: Universidad Bolivariana.
- Fernández, Ana (2006). «El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea» (http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/iuee/publicacions/qdt/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf, consulta 4-12-2007).
- Gudynas, Eduardo (2005). “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, Programa de las Américas, Silver City, NM: International Relations Center, 28 de septiembre.
- Guy, Peters (2003). *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Haas, Ernest (1958). *The Uniting of Europe. Political, social and economics forces, 1950-1957*, Stanford, California: Stanford University Press.
- (1970). «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of Pretheorizing», *International Organization* 24, (4), pp. 607-648.

- (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires: INTAL.
- (1975). *The obsolescence of regional integration theory*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- (2001). «Does constructivism subsume neo-functionalism?» en T. Christiansen, T. K. Jorgensen y A. Wiener (editors), *The social construction of Europe*, London: Sage, pp. 22-31.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2002). *Imperio*, Barcelona: Paidós.
- Hoang Ngoc, Liêm (2007). “Néo-libéralisme”, *Encyclopedia Universalis*, Paris.
- Hodgson, Geoffrey M (2002). “El enfoque de la economía institucional” en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, núm. 181, México.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in theoretical perspective” en Louis Fawcett y Andrew Hurrell (editors), *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*, Oxford: Oxford University Press, pp. 37-73.
- Inostroza, Luis y Augusto Bolívar (2004). “Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional”, *Análisis Económico*, núm. 41, vol. XIX, UAM-Azcapotzalco, México.
- Keohane, Robert y Stanley Hoffmann (1991). “Institutional Change in Europe in the 1980s” en Robert Keohane y Stanley Hoffmann (editors), *The new European Community. Decision making and institutional change*, Boulder: Westview Press, pp. 1-39.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, *Desarrollo Económico* 46, (181), pp. 3-31.
- Mariscal, Nicolás (2003). *Teorías políticas de integración europea*, Madrid: Tecnos.
- Matus, Carlos (1997). *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas: Editorial Altamira.
- Mitrany, David (1966). *A Working peace System*, Chicago: Quadrangle Books, edición original, 1943.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile: ILPES.
- Moravcsick, A. y K Nicola'idis (1999). “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interest, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, num. 37, pp. 59-85.
- Morgenthau, Hans (1967). *Politics among nations. The struggle for power and peace*, New York: Alfred A. Knopf.

- Nye, Joseph S. (1968). "Comparative Regional Integration: concept and measurement", *International Organization* 22, (4), pp. 855-880.
- (1970). "Comparing common market: a revised neofunctionalist model", *International Organization* 24, (4), pp. 796-835.
- Oyarzún S., Lorena (2007). "La agenda regional y sus posibles efectos en la relación Bolivia-Chile" en Mario Artaza y Paz Milet (coordinadores), *Nuestros Vecinos*, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y RIL Editores, pp. 303-317.
- (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2, pp. 95 -113, Santiago de Chile.
- Presses Sciences (PO) (2001). "L'Union Européene un de démocratie diffuse?" *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, núm. 6, diciembre, Paris.
- Rutherford, Malcolm (2003). "La economía institucional: antes y ahora", *Análisis Económico*, núm. 38, vol. XVIII, Segundo Cuatrimestre, UAM-Azcapotzalco, México.
- Rabadán, David y Marcela Iglesias Onofrio (2005). "Poder e ideas: el papel de los *Think Tanks* en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (www.reei.org).
- Salomón, Mónica (1999). "La PESC y las teorías de la integración Europea" en Barreda (2004), *Revista Cidob D'afers Internacionals*, abril, España.
- (s.f.) "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" (www.reei.org).
- Schiff, Maurice y Alan Winters (2004). *Integración regional y desarrollo*, Colombia: Banco Mundial, Alfaomega.
- Schmitter, Philippe (1970). «A revised theory of regional integration», *International Organization* 24, (4), pp. 836-868.
- Sidjanski, Dusan (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- Sunkel, Osvaldo (1998). «Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?», *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, (www.cepal.org) consulta: 9-03-2004.
- Tomassini, Luciano (1989). "Teoría y práctica de la política internacional", ediciones de la Universidad Católica, Chile.
- Wallerstein, Immanuel (2000). «Globalization or the age of transition», *International Sociology* 15, (2), pp. 251-267.
- Waltz, Kenneth (1995). "Realist Thought and Neorealist Theory" en Charles Kegley (editor), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the 'Neoliberal Challenge*, New York: Saint Martin Press, pp. 67-81.

- Wendt, Alexander (1987). "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization* 41, (3), pp. 335-370.
- Wiener, Antje y Thomas Diez (2004). *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Wiesner Duran, Eduardo (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neo-institucional*, Colombia: Editores TM y Departamento Nacional de Planeación.
- Wilhelmy, Manfred (1988). *Política internacional: enfoques y realidades*, Argentina: Grupo Editor latinoamericano.