

EL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹

Carla Ribeiro Volpini Silva²

Sumario

1. Introducción. 2. La formación de regiones: aspectos relativos a las condiciones generadoras de las fuerzas centrípetas de integración. 2.1. La integración regional como elemento de agregación de las regiones: supuestos y características. 2.2. Teorías políticas de la integración regional: la creación de espacios comunes y de formación de nuevos tipos de asociación interdependientes de países. 2.2.1. Del funcionalismo al federalismo. 2.2.2. Del intergubernamentalismo y de la gobernanza europea. 3. La formación del MERCOSUR y su importancia en la construcción de la geopolítica subregional. 4. Conclusión

1. Introducción

El regionalismo, como proceso de formación de bloques entre los Estados, conoció una mayor difusión a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, aunque las alianzas entre países no es un fenómeno nuevo ni desconocido en la sociedad³. Pero la regionalización de los Estados presenta un gran avance en la sociedad internacional, especialmente después de la Posguerra. De hecho, el modelo más exitoso de unión interestatal es de la Unión Europea, que empezó justamente en 1950. Antes de adentrar en el análisis de la formación y estadio actual del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) examinaremos el regionalismo y sus características.

¹ Professora adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da UIT-MG. Doutora em Direito pela Universidad de Alcalá-España. Master em Instituciones y Políticas de la UE, UJCJ, Madrid. Assessora jurídica do SAT/Secretaria do Mercosul (período 2008-2009). E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

² Professora adjunta da Faculdade de Direito da UFMG; Professora da UIT-MG; Professora da Faculdade Novos Horizontes. Doutora em Direito Público pela PUC-MG; Mestre em Direito Internacional e Comunitário pela PUC-MG. E-mail: carlavolpini@hotmail.com.

³ Para ALMEIDA (2001: 116) “Una gran diferencia se manifiesta en términos geopolíticos, pues el movimiento de globalización retomado en el último tercio del siglo XX es acompañado por el proceso de regionalización, destacándose aquí la formación, consolidación y expansión del bloque europeo — mercado común, Comunidad, después Unión Europea — pero él es, de cierta forma, el heredero de las potencias coloniales europeas del inicio del siglo.”

Como la globalización, el regionalismo fue impulsado primeramente por razones estrictamente económicas, y en conjunto con aquella, constituye una de las manifestaciones más importantes del mundo posbélico. En efecto, los países fueron llevados a renovar sus modelos de cooperación, extendiéndoles en escala internacional a procesos de integración en un sentido más allá de la temática meramente económica.

Conforme ya apuntado por diversos autores, la globalización está vinculada a dos marcos fundamentales, la implantación de un “nuevo orden” mundial después de la II Guerra y el fin de la rivalidad entre EEUU y URSS, que a su vez abrió a las empresas multinacionales la posibilidad de tener un papel más relevante en el liderazgo de la globalización económica.

En tal contexto, los autores afirman que la regionalización surgió como mecanismo de oposición a las fuerzas libres del mercado, buscando justamente, mediante la unión entre Estados, obtener una participación efectiva en las decisiones mundiales (FRENCH DAVIS, 2000)⁴. Si en un primer momento, dicha búsqueda estaba pautada por los imperativos de la economía y producción, en los llamados acuerdos de primera generación, con el nacimiento de nuevos paradigmas asociativos surge también el regionalismo basado en los acuerdos de segunda, tercera y cuarta generación y que tenía por finalidad la integración entre los Estados, con lazos más fuertes y consistentes, pero que en verdad representan un nuevo método de relación entre países que llamamos de proceso de integración regional (ROZAS, 1999). Para BERNAL-MEZA (2001: 07)

La regionalización, en tanto configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan importantes fuerzas económicas, sociales y políticas, ha tenido una significativa extensión –desde el punto de vista de la dimensión geográfica que cubren sus ejemplos- durante los últimos quince años. Ella expresa el tránsito de las “nuevas lealtades”. Es el paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación e implementación de políticas internas y externas a un nuevo sistema, más amplio que cada uno de ellos, que restringe la autonomía anterior de la cual gozaban, pero que se constituyen en los nuevos grandes macro núcleos de poder. A través de los bloques y esquemas regionales, la regulación económico-social transita desde los Estados nacionales a las regiones y bloques, transfiriéndose a éstos la autonomía de diversos ámbitos de la política pública que antes era puramente estatal.

Por tanto, lo que diferencia el nuevo regionalismo del modelo de regionalización tradicional (basado solo en la apertura económica y promoción del principio de no-

⁴ Al contrario para BARBIERO y CHALOUT (2001:37) para quienes “La regionalización económica, por su vez, es tan antigua como la globalización y, distintamente de lo que se pueda pensar, no es una consecuencia de esta ni una respuesta estricta de los Estados-naciones a dicho movimiento.”

discriminación) es que en el primero hay un ingrediente distinto, reflejo de la coyuntura geográfica y de la afinidad cultural de los países de dada región. El nuevo regionalismo o regionalismo abierto (según terminología adoptada por la CEPAL (1994: 08) también implica en una función relevante, actuando como mecanismo de defensa delante de las eventuales presiones proteccionistas hechas por los mercados extra-regionales.

2. La formación de regiones: aspectos relativos a las condiciones generadoras de las fuerzas centrípetas de integración

El regionalismo debe ser encarado como la primera etapa para llegarse a un proceso de integración regional, sea económico o político. De manera general, se puede determinar que mientras el regionalismo significa la eliminación de las barreras naturales desarrolladas por los países, los procesos de integración intensifican las relaciones entre estos, alcanzando un grado de identidad más allá de la mera formación de pactos inter-fronterizos. Como está circunscrito a la esfera de la organización política de un Estado, desde el punto de vista del Derecho Internacional clásico, el regionalismo no resulta en ningún tipo de transformación interna o de homogenización por parte de los Estados. La distinción principal entre el regionalismo y la integración⁵ reside justo en las consecuencias determinadas por ambos, principalmente en el aspecto de modificación de la estructura del Estado nacional, tal y como fue formulado por Rousseau, Bodin y otros. Podemos decir que los acuerdos regionales *stricto sensu* siempre responden a propósitos que sobrepasan la frontera meramente económica, aunque que sean acuerdos formulados para fomentar el desarrollo económico y industrial de los Estados de la región que les subscriben. Finalmente, aunque la globalización no ha sido la única causa del continuado proceso de formación de acuerdos y procesos de integración y cooperación existentes en la actualidad, sin duda, ha constituido, un elemento propulsor para que los países, en el marco de acuerdos regionales de primer o de segunda generación, pudiesen crear vínculos formales con

⁵ Véase DEBLOCK y BRUNELLE (1996:12) Además los autores en el trabajo hacen la distinción entre regionalismo y procesos de integración regional, como dos procesos distintos y con características propias. “Le régionalisme peut être considéré, dans le sens étroit du terme, comme une option de politique commerciale, à côté du multilatéralisme et du bilatéralisme, et ensuite, comme un moyen de favoriser la coopération économique et une plus grande intégration institutionnelle entre les pays concernés, dans une région donnée, et en fin comme une forme particulière d’alliance en vue de promouvoir des intérêts communs et certains intérêts stratégiques particuliers sur la scène économique internationale. La régionalisation renvoie à la concentration et à l’intensification des échanges, commerciaux ou financiers, de même qu’à l’élargissement et à l’approfondissement des réseaux financiers, de production, de communication et de mise en marché des produits dans une région donnée.”

otros países. La regionalización y el regionalismo pueden ser vistos como procesos interestatales, creados para frenar los avances del mercado sin fronteras y globalizado, colocándose como una alternativa para los países signatarios de acuerdos de integración o cooperación en aras de adquirir una mayor presencia en el escenario internacional, principalmente con relación a la competencia de los productos en el mercado internacional.

Sin duda, la característica nefasta de la regionalización es que, quizá, la formación de regiones pueda convertirlas en un bloque encerrado en si mismo, sin que ocurra una interacción con los demás países o “bloques” (usando una expresión adoptada por los economistas, existirían verdaderos *building blocks*, grupos de países que solamente mantendrían relaciones entre ellos). Esperemos que, en verdad, la regionalización y, especialmente, el regionalismo, puedan convertirse en un mecanismo de fortalecimiento de las regiones menos favorecidas, y no un sistema que acentúe aún más las relaciones desiguales entre éstas y los países desarrollados (MATA DIZ, 2003:74).

2.1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO ELEMENTO DE AGREGACIÓN DE LAS REGIONES: supuestos y características

Para que un proceso de integración regional pueda lograr una profundización de los vínculos entre los países, existe una cierta jerarquía dentro del procedimiento de integración económica y que puede ser descompuesta en cinco etapas: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común con la consecuente libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, la unión política y económica, y finalmente el tipo máximo de una federación o confederación. La formación de una zona de libre comercio no significa a su vez que el acuerdo regional llegará a la etapa de una unión económica, ya que muchos bloques son formados solo para atender dadas circunstancias. Analizaremos detenidamente dichos conceptos en un apartado posterior.

Así, la integración regional debe ser vista como parte de una nueva estructura organizacional de los Estados, en la cual nuevas formas de relaciones internas y externas surgen en un marco común – el espacio integrado. Y como tal, hay un cambio radical en la concepción interna y externa del concepto tradicional de Estado, llegando a un ámbito donde las fronteras del territorio común son ampliadas (FERNANDEZ, 1992).

Las condiciones o supuestos⁶ que deberán estar presentes en los procesos de integración fueron discutidos y analizados por varios autores, que coinciden en muchos puntos, y que consideran los factores cultural y territorial como los más relevantes para que este proceso pueda ser llevado a cabo (HUNTINGTON, 2001:16).

Vamos a subrayar algunos de los requisitos para que la integración entre los Estados pueda conocer un resultado satisfactorio: la existencia de un sustrato común de valores e intereses y, más importante aún, de una escala de preferencias bien establecidas entre ellos, de modo que los conflictos y dilemas puedan ser fácilmente solucionados; una relativa simetría económico-social y político-institucional, con cierto grado de complementariedad entre los Estados involucrados, condición *sine qua non* para que se amplíe la interdependencia; la complementariedad y consistencia de los valores e intereses manifiestos y compartidos por las élites de los actores vinculados; y finalmente, el apoyo y el comprometimiento de cada Estado nacional a la asociación supranacional, contando con los actores políticos capaces de asumir las labores de la integración con continuidad, competencia e imparcialidad (BARBIERO Y CHALOUT, 2001:23).

El elemento más controvertido en el debate sobre los procesos de integración está relacionado con la cuestión de transferencia de competencias o delegación de la soberanía que, en teoría, puede ser desarrollada por cada país⁷. Al establecer los cambios en la estructura interna de los Estados miembros de un proceso de integración regional, principalmente político, se instituye un nuevo modelo de formación estatal que, de cierta manera, influye en el concepto clásico de soberanía. Pero, la integración regional no es definitivamente incompatible con la soberanía nacional. La potestad de un país no será menos absoluta, porque la fuerza del poder soberano puede vincularse a la integración regional. Las relaciones del derecho comunitario, por ejemplo, no niegan

⁶ Para NYE (1971:75) los requisitos (que él llama potencialidades) para que un proceso de regionalización pueda seguir adelante pueden ser divididos en dos etapas, en la primera etapa serían los supuestos vinculados a las reglas del acuerdo inicial, y en la segunda estarían ligados a las características del proceso propiamente dicho. En las palabras del autor: “the structural conditions that affect the nature of the initial commitment and the later impact of the process forces that follow the initiation of an economic integration scheme follow: 1. Symmetry or Economic Equality of Units; 2. Elite Value complementary; 3. Existence of Pluralism (modern associational groups); 4. Capacity of Member States to Adapt and Respond. The following three perceptual conditions, on the other hand, are highly affected by the process of integration itself: 1. Perceived Equity of Distribution of Benefits; 2. Perceived External Cogency; 3. Low (or Exportable) Visible Costs”.

⁷ Existe una discusión en la doctrina constitucionalista si la supranacionalidad supone una transferencia de soberanía o de competencias estatales, conforme analizado en Mata Diz, 2007.

ni excluyen la soberanía. Al contrario, conforman un marco ampliado, que extiende o prolonga el poder soberano de un Estado en asuntos que él ni siquiera decidía, ya que ahora hay una “compatibilidad” con el poder soberano de otros Estados miembros.

Así, se puede observar que la integración aumenta cualitativamente la soberanía de los países integrantes del proceso y que la misma no puede subsistir como concepto que imponga un obstáculo a la libertad de asociación entre los Estados. Es menester que se proceda a la revisión del término⁸, buscando desmaterializar la afirmación asumida por los defensores del Estado clásico de que la soberanía es la razón primera para la existencia de una Nación.

Es distinta la relación internacional entre Estados en el marco del regionalismo puro, pues en éste la vinculación es de independencia y autonomía, más que de soberanía, porque el derecho internacional se subordina directa y automáticamente al derecho interno de cada país. En el caso de procesos de integración, los cambios en los conceptos de soberanía aplicados en cada uno de los Estados miembros, dependerá del grado de integración alcanzado, con lo cual se puede reconocer un “reparto del ejercicio de competencias relativas a la soberanía” más o menos profundizado, según nos encontremos ante una unión aduanera o un mercado común.

Podemos encontrar varios tipos de proceso de integración regional, que se establecen según los distintos modelos ya citados (zona de libre comercio, unión aduanera, etc.), pero cada uno posee características propias conforme la etapa de integración que se aspira a alcanzar (MATA DIZ, 2007)⁹.

En síntesis, los supuestos relativos al desarrollo de los procesos de integración dependen en larga escala del objetivo inicialmente propuesto por el grupo de países que asignan la formación del proceso de integración deseado. Tratándose de objetivos puramente económicos, estaremos delante de un proceso de cooperación¹⁰, pero si el primer propósito es la institución de un conjunto de medidas destinadas a profundizar la asociación multilateral en términos sociales, políticos, culturales, monetarios, etc nos

⁸ Como subraya MELLO (1996:122) “la soberanía pasa a ser un concepto casi formal, pues su contenido es cada vez más disminuido por la creación y desarrollo de las organizaciones internacionales. En la propia Carta de la ONU, la palabra soberanía es evitada, y se utiliza expresiones como jurisdicciones domesticas o dominio reservado.”

⁹ Véase también ALDECOA LUZARRAGA y CORNAGO PRIETO (1998).

¹⁰ Claro está que nos vinculamos a un esquema simplificado de la cooperación entre los países. La complejidad y profundidad de un proceso de cooperación o integración debe ser analizado desde la perspectiva de los resultados a ser obtenidos por los países miembros, a partir del acuerdo o tratado constitutivo.

encontramos bajo la figura de la comunitarización del proceso¹¹. Es la etapa más compleja y que demanda mayores negociaciones para llegar a un mínimo denominador común, donde todos los países pertenecientes al grupo deben participar de manera lo más igualitaria posible. Las características son también individualizadas según el tipo de asociación, siendo al mismo tiempo consecuencias casi naturales de los supuestos.

No hay que olvidarse que aquellas serán, en mayor o menor grado, el reflejo de las aspiraciones de los Estados miembros de instituir una complementariedad o interdependencia continuada. La correlación entre la integración regional y el concepto clásico de soberanía es un elemento que no se puede ignorar cuando se habla de procesos de asociación entre países, aunque el cambio sufrido por los Estados tiene como resultado directo y proporcional las transformaciones de dicho concepto.

Como bien manifiesta ZAMORA (2004: 11)

La integración regional se refiere al proceso de construcción gradual de un nuevo agente que expresa su identidad y procura alcanzar sus intereses en una dimensión espacial específica y, por tanto, distinta de la de los participantes. La integración regional implica una transferencia de potestades, deberes y responsabilidades de un agente a otro en una región específica, sin que ello implique la desaparición de los primeros. Esto se explica por el interés de los agentes para facilitar la consecución de sus intereses y reducir los riesgos en la toma de decisiones. Por lo tanto, se trata de un proceso gradual en el que hay avances y retrocesos y no una evolución lineal con pendiente positiva, porque no es un mecanismo coercitivo, sino un proceso de construcción social dinámico, condicionado por factores endógenos y exógenos.

2.2. TEORÍAS POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: la creación de espacios comunes y de formación de nuevos tipos de asociación interdependientes de países

La formación de los procesos de integración regional ha tenido como consecuencia inmediata la formulación de teorías que buscaban explicar como serían las relaciones entre los Estados miembros de una misma asociación y con objetivos comunes, así como buscaban determinar las implicaciones de los tipos de integración principalmente en torno a los actores, al proceso y al propio resultado¹². Algunas teorías llegaron hasta a prescribir el trayecto y las estrategias relativas a un tipo dado de

¹¹ En verdad, la distinción entre la cooperación y la integración afecta a la propia comprensión entre el orden jurídico internacional y el estatal, y más concretamente a la posición de los particulares respecto a las normas estipuladas por la organización asociativa entre los países. La estructura institucional, en conjunto con la formación un ordenamiento jurídico, son elementos imprescindibles para la debida comparación entre ambos procesos.

¹² Véase los conceptos dados por HAAS (1968: 16) "la integración es un proceso de transferencia de lealtades nacionales a una entidad más amplia" y para DEUSTCH (1990:23) la integración considerada como "la habilidad para asegurar un cambio pacífico a través del tiempo mediante una relación entre unidades interdependientes que producen propiedades del sistema de las que carecen por separado".

integración. Pero, las mayores contribuciones de las distintas teorías políticas relativas al tema fue traer a colación las discusiones sobre las tendencias, creando un método científico y empírico vinculado no solo a la comprobación de los “hechos” reales sino también proporcionando elementos innovadores para la dilucidación de los nuevos paradigmas encontradas en el “nuevo orden mundial”.

Las teorías deben ser encaradas como instrumentos necesarios para percibir y plantear la complejidad de los panoramas y problemas, haciendo frente a definiciones simplistas y desproveídas del sentido científico que reclama la materia. Al proporcionar un rigor analítico, las teorías pueden fomentar la determinación de los elementos y estructuras de la integración regional, con un resultado bastante próximo a la realidad de los variados procesos¹³. Al contrastar dichas teorías con los supuestos prácticos de cada tipo de asociación, se puede llegar al planteamiento de los nuevos problemas relativos a la democracia, a la participación ciudadana, al modelo social, cultural, los valores y la acción de los grupos de países insertos en el contexto internacional, al mismo tiempo en que se busca fijar con mayor profundidad las soluciones relativas a cada uno de estos planteamientos.

Aunque no tenemos la intención de analizar detenidamente cada una de las teorías, hasta porque muchas de ellas tienen una aplicación específica a la Unión Europea, entendemos la importancia de hacer un somero comentario sobre las principales vertientes de las teorías de la integración regional desde el punto de vista de las ciencias sociales y políticas, empezando por el funcionalismo y federalismo hasta llegar a la nueva tendencia llamada de gobernanza multinivel.

2.2.1. DEL FUNCIONALISMO AL FEDERALISMO

El punto de partida de la sociedad internacional, para los defensores del funcionalismo, no es la cuestión sobre su forma ideal, sino sobre sus funciones. Crear la igualdad ante la ley para todos sus miembros, al tiempo en que se origina unas condiciones aceptables de vida para los mismos son las dos funciones esenciales tanto para el gobierno municipal como para el internacional. El funcionalismo originario defiende que para evitar nuevos conflictos armados e incrementar la posibilidad de paz universal es necesario establecer sucesivamente organizaciones funcionales puramente

¹³ MARISCAL (2003: 21) al señalar la importancia del análisis de las teorías sobre los procesos de integración regional corrobora que “estas teorías no han sido ni son amplias cosmovisiones o macroconstructos intelectuales, sino sobre todo instrumentos heurísticos o de búsqueda más o menos útiles para aprehender la integración, aunque algunas de ellas llevan no pocas prescripciones normativas.” Recomendamos también la lectura de HAAS (1972:85-129).

técnicas en el ámbito internacional, las cuales expandiéndose funcionalmente irían cercando ese espacio y drenando el poder de los Estados. Los principales representantes de esta teoría son: David Mitrany y Ernst B. Haas.

Con el surgimiento de nuevos planteamientos determinados por los procesos de integración en el mundo, se promueve una revisión de la teoría inicial funcionalista conllevando al nacimiento del neofuncionalismo, donde se cuestiona el concepto inicial de la multiplicación de las instituciones delante de los nuevos retos de la legitimidad, de la participación, del poder local, etc. Leon N. Lindberg, Joseph S. Nye, Philippe C. Schmitter, David Mutimer, Thomas Pedersen son algunos de los estudiosos del revisado funcionalismo.

Así como los funcionalistas, los neofuncionalistas consideraban que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos. Pero, a diferencia del funcionalismo, los autores neofuncionalistas ponían énfasis en el talento creativo de las elites y la fuerza transformadora que podrían tener las demandas de solución planteadas por grupos de interés. El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de *spillover* (desbordamiento), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal de un sector a otro del proceso de integración. En un primer momento, el *spillover* tendría lugar entre sectores técnicos, económicos y afines. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores fronterizos¹⁴.

Históricamente, el federalismo surgió durante la II Guerra Mundial, extendiendo su influencia hasta los días actuales. Aunque inicialmente se determinaba como un “movimiento” necesario para el sostenimiento de la paz y seguridad de Europa, fue poco a poco transformándose en una teoría volcada en los intereses comunitarios europeos.

¹⁴ HAAS trata de responder ¿cuál es la relación entre integración política y comunidad política?; ¿existe relación?; en caso positivo, ¿cómo es? Entonces define ambos conceptos del proceso de integración: “La integración política es el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos; son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las comunidades políticas preexistentes”. La comunidad política “es una situación en la que específicos grupos e individuos muestran más lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, en un período de tiempo específico y en un espacio geográfica definible” (*apud* Mariscal, 2003: 138).

Para los defensores del federalismo, en un primer momento se debería analizar las siguientes características intrínsecas a la propia proposición: transferencia de algunas competencias de los Estados a la federación, mantenimiento de las competencias exclusivas de los Estados, creación de algunos órganos típicamente federales – un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal. El primer federalismo aplicado al ámbito europeo de la posguerra fue concebido como un acto político-jurídico decisivo (pacto federal entre los Estados o una asamblea constituyente).¹⁵ Con el nacimiento de las Comunidades Europeas en las décadas siguientes, adquiere mayor relevancia la problemática del reparto de competencias entre la federación europea y los Estados miembros, con una cierta tensión entre una concepción dual, entre la claridad y rigidez dada a uno u otro nivel. Se va abriendo camino además la reivindicación de un tercer nivel subestatal: las regiones en general.

Tanto en el primer momento como en el federalismo del siglo XXI, los autores defienden una composición supraestatal plasmada en instituciones comunes con competencias jurídicamente definidas. Considerado también como un espíritu, una conducta social que busca la vinculación entre las organizaciones políticas y los demás agentes de la sociedad civil, los federalistas defienden la reflexión en torno de los nuevos retos propuestos por el modelo de la Unión Europea de cara a la estructura que debe ser asumida por esta en un futuro no mucho lejano. Entre los estudiosos de la teoría federalista podemos citar Dusan Sidjanski, Stephan Mazan, Armin Von Bogdandy y José M. Y Pérez de Nanclares, entre otros.¹⁶

2.2.2. DEL INTERGUBERNAMENTALISMO Y DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

¹⁵ Para MARISCAL (2003:22) “como teoría política el federalismo mantiene una aproximación ideológica y se sitúa en el nivel prescriptivo, lo que hay que hacer para realizar la federación”.

¹⁶ Tomemos como ejemplo SIDJANSKI (1998:422) que defiende el federalismo como el esquema más propicio para la consecución de proyecto de integración tal como deseado por la UE. En las palabras del propio autor: “Creo que el federalismo es la forma de organización de las comunidades multinacionales más apta para unir a los Estados creando grandes espacios económicos, para salvaguardar sus identidades y para respetar sus diversidades. Un federalismo que permite administrar estas tendencias, en ocasiones opuestas pero convergentes, que pueden enriquecerse mutuamente en una Unión tan compleja como adaptable. (...) La riqueza de las realidades y de la cultura europeas, que están en la base de la unión en la diversidad, sólo pueden alcanzar su pleno desarrollo en una federación que, preservando las identidades nacionales y las diversidades regionales, sea capaz de crear una comunidad de destino y de unir a los europeos en torno a un gran proyecto común.” Del mismo autor *Actualité et dynamique du federalisme européen*. *Revue du Marché Común*, n. 341, nov. 1990, p. 655 y sgs. Además es imprescindible la lectura de PÉREZ DE NANCLARES (2003).

El intergubernamentalismo surge como un pensamiento alternativo al neofuncionalismo y al realismo aplicado a las relaciones internacionales hasta entonces y busca fijar los elementos propiciadores de la crisis de la silla vacía de la Europa de 1970. Como determinante para la formulación de dicha teoría está el realismo practicado en las relaciones internacionales durante parte del siglo XIX y del siglo XX. Aunque alejados de las premisas y supuestos defendidos por los realistas, los autores y analistas del intergubernamentalismo subrayan la decadencia del Estado-nación tal y como idealizado por los realistas, pero al mismo tiempo constatan la supervivencia de éstos en la escena comunitaria europea. La aparente dicotomía entre los Estados nacionales y los procesos de integración regional son examinados bajo la realidad de los años setenta y con la formulación de una tendencia estatocéntrica múltiple y organizada.

Los autores intergubernamentalistas intentan comprobar la validez de los Estados nacionales junto a las instituciones comunitarias, con la conclusión de que estas han provocado un cambio sustantivo en aquellos (al contrario de la teoría realista que fija el papel central en el Estado). Hay autores también que buscan explicar el intergubernamentalismo a partir de las preferencias de convergencias como hace MORAVCSIK (1993) planteando y agregando las posibilidades a partir de datos elementos relativos al poder de los Estados ante las instituciones y viceversa, donde en un primer momento las preferencias se imponen a través de los factores económicos para después establecerse bajo el poder de negociación de cada gobierno y Estado.

Sin embargo, el principal problema planteado por dicha teoría reside en el cruce de la interdependencia económica y de las negociaciones estatales, teniendo como colofón la creación de políticas comunitarias determinadas y limitadas a un espacio material. El institucionalismo intergubernamental da paso en los años 80 y siguientes al intergubernamentalismo liberal como consecuencia del cambio experimentado por varios países formadores de la UE.

La propuesta de una teoría de gobernanza multinivel para Europa nació de las condiciones de estancamiento en las que se encontraba la entonces Comunidad Europea y fue formulada para demostrar las implicaciones resultantes de la ausencia de una política de “gobernabilidad” que sintetizase las aspiraciones de los Estados y de los ciudadanos. Enmarcada por un contexto de fragilidad, propugnaba por un sistema de negociaciones que viniesen a permitir la redistribución de la competencia tanto de los Estados como de las propias instituciones. En cuanto a la falta de legitimidad, se

propone establecer puntos de contacto entre las instituciones y entre estas y los ciudadanos.

Ahora bien, analizadas las principales teorías que buscan estudiar el proceso de integración desde el punto de vista de las relaciones políticas, nos cabe examinar como se dio el proceso de creación del MERCOSUR y la consiguiente adopción de la teoría neofuncionalista para explicar el desarrollo del mismo.

3. La formación del MERCOSUR y su importancia en la construcción de la geopolítica subregional

Es reconocido que el proceso de integración del Cono Sur es corolario de los distintos intentos integracionistas llevados a cabo por América Latina durante los siglos XIX y XX. En efecto, las aspiraciones en hacer una integración que uniese toda Latinoamérica ya estaban presentes en las ideas difundidas por el general Simón Bolívar, en el siglo XIX. Son de él las primeras tentativas de formar, o bien más, de rescatar la unidad en la región, al crear el primer Tratado de Unión de Latinoamérica, firmado entre Gran-Colombia (Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú), Centroamérica y México. En su discurso cuando de la firma de dicho Tratado, defendió la idea de una gran nación regional, uniendo todos los pueblos y países (*apud* PILLET y PRAXEDES, 1995:31)

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola Nación, con un solo vinculo que ligue sus partes entre si y como un todo. Ya que tiene un mismo origen, una misma lengua, las mismas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los distintos Estados que se formen.

Con la renuncia de Simón Bolívar a la presidencia de la entonces Gran-Colombia, el ideal integracionista se quedó al margen de cualquier propuesta gubernamental hecha por los países en aquella época. Fue en la década de los 40, con la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) que se retoma el tema de la integración en la región. Pero, fue solamente en los años 60 que los Estados suramericanos harían un nuevo intento al promover distintos acuerdos que visaban, sobremanera, a un mercado común regional, surgiendo como tal la ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, integrada inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, México y Perú, con la posterior adhesión de Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia (MELLADO, 2002).

No obstante, la instalación de regímenes dictatoriales en la mayoría de los Estados de la ALALC hizo con que su unidad fuera diseminándose hasta el punto de caer en un completo olvido. También la formación de un acuerdo subregional entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, mediante el Tratado de Cartagena de 1969, puede ser apuntado como uno de los motivos por el cual la Asociación no consiguió llegar a su objetivo final. Además, la década de los 60 fue un período bastante turbulento, no sólo para los países de la ALALC, sino también para la economía mundial, en especial debido a la crisis del petróleo¹⁷. Mismo no teniendo el éxito que se pretendía, no se puede negar la importancia de la Asociación, pues como señala BARBOSA, el comercio intra-regional creció 20 veces, entre 1960 y 1980, al tiempo en que se incrementaban las relaciones diplomáticas entre los países miembros (BARBOSA, 1991:87-90).

Al fracaso de la ALALC que no había conseguido el resultado esperado, se creó una nueva asociación objetivando la creación de un bloque homogéneo nombrado ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración, que tenía los mismos objetivos fundamentales del ALALC, pero que además deseaba dar una mayor atención a los países de menor desarrollo económico, basado en el principio de la cooperación comunitaria. Los plazos fijados en el Tratado de Montevideo de agosto de 1980 para el cumplimiento del mercado común eran más flexibles que los determinados por la ALALC. Sin embargo, las crisis enfrentados por México durante los años 80, bien como los problemas afrontados por los demás miembros de la Asociación, la pusieron en una situación de estancamiento que persiste hasta los días actuales¹⁸.

Con la formación de nuevos espacios subregionales y bilaterales entre los Estados del continente americano, la ALADI se encuentra en una posición bastante curiosa, pero como pone de manifiesto algún autor, la ALADI fue sin duda alguna, la precursora del MERCOSUR¹⁹, pudiendo decir que de la inoperancia de la asociación

¹⁷ Según MEDEIROS (2000:107) “la crise pétrolière du début des années soixante-dix et les changements politiques intervenus dans quelques pays latino-américains ralentirent largement le rythme de l’intégration régionale.”

¹⁸ Para EKMEKDJIAN(1991: 23) “Sin ser especialista en la materia, pienso que estas deficiencias que he apuntado, a saber: metas demasiado ambiciosas del tratado ALADI, falta de aplicabilidad material, ausencia de un poder judicial comunitario, han sido las principales causas del fracaso.”

¹⁹ Como bien manifiesta WEHNER (1999:34-35) “Die Gründung der ALADI vermochte so die Zurückhaltung der Staaten bei der konkreten Durchführung integrationspolitischer Schritte zu verringern. Sie ist jedenfalls mitursächlich für das als “Kaskade internationaler Abkommen” bezeichnete Wiederaufleben lateinamerikanischer Integrationsbemühungen auf subregionaler Ebene und damit auch für die Gründung des Mercosur.”

surgió el Tratado de Asunción, siendo este una materialización del proceso de integración.

La evolución del contexto mundial con la formación de otros bloques regionales y la estabilidad política de los países suramericanos con el término de las dictaduras, ha permitido la madurez del ideal de integración y reveló por consiguiente la necesidad de ser conyugados esfuerzos en la elaboración de un mercado común para la región, resultando en 1989 en la formación del MERCOSUR con la firma del Acto de Buenos Aires, punto de partida para el Tratado de Asunción, considerado instrumento jurídico formal del Mercado Común del Sur (o como prefieren algunos Mercado Común del Cono Sur, en referencia a la posición geográfica del “bloque” dentro de América de Sur), adoptado en 26 de marzo de 1991 por los cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay. El origen del MERCOSUR, todavía se dio a partir del Acta para la Integración Brasil-Argentina, que había creado el Programa de Integración y Cooperación Económica que, por fin, desembocó en la firma del Acta de Buenos Aires (MARTIRÉ, 1997), y que estaba ligada a algunos aspectos formulados por ambos países signatarios: a) la reducción a cinco años del plazo de realización del mercado común bilateral; b) la sustitución de las negociaciones producto por producto por reducciones tarifarias automáticas y generales y finalmente c) el desarrollo de las empresas binacionales.

Temeroso de que las negociaciones progresasen y que posteriormente no posibilitasen la inclusión de nuevos miembros, Uruguay luego ha suscrito al movimiento, y poco después, Paraguay se adjuntó al contexto subregional recién creado²⁰. En efecto, la agregación de ambos países fue negociada a partir de la reunión del Grupo Mercado Común Brasil-Argentina, el 5 y 6 de septiembre de 1990. Huelga manifestar que, a pesar de las negociaciones en el seno del Grupo y de los demás países, el surgimiento del Mercado Común del Cono Sur ha pasado, de antemano, por las relaciones bilaterales positivas entre brasileños y argentinos (PUÑAL, 2000).

Ahora bien, después de la apretada síntesis sobre el proceso de formación del MERCOSUR, nos resta analizar el estado actual de la integración de modo a determinar si realmente hay un proyecto político de conformación de una subregión en el Cono Sur.

²⁰ Como escribe LABRANO (1993:21) “Tanto para Uruguay como para Paraguay la opción era sencillamente una, acompañar este proceso o quedar totalmente aislado, la decisión en su momento fue más política que económica, pero obedecía a la perspectiva cierta de estancamiento en las relaciones económicas internacionales...”.

De modo general, cuando se habla del MERCOSUR político se destaca la importancia que el proceso ha adquirido, a partir de la actuación como garante de la estabilidad política e institucional en la región, como se puede percibir en las distintas ocasiones en que los países mercosureños han posibilitado soluciones pacíficas a crisis políticas y hasta mismo democráticas. Los ejemplos más citados se refieren a Paraguay, en la década de los 90, y Bolivia en los últimos años.

Asimismo, la creación del Parlamento del MERCOSUR, en 2005, ha abierto una nueva vía de participación de los ciudadanos, aunque por representación indirecta mediante elección de los parlamentarios, incrementando el carácter democrático del proceso. Los principios que deben guiar toda la actuación del Parlamento mercosureño y que se encuentran enumerados en el art. 3º Protocolo Constitutivo de la institución parlamentaria ponen de manifiesto el carácter de instancia primordial para la garantía de la democracia, la pluralidad política, el respeto a los derechos humanos y a la diversidad humana, el rechazo a todas formas de discriminación, la promoción del desarrollo sustentable, la promoción de la equidad y de la justicia, entre otros; lo que supone que el Parlamento deberá alinearse con las garantías y derechos vinculados al Estado Democrático y de Derecho.

La importancia geopolítica del proceso mercosureño reside justamente en la apertura dada al dialogo político, a la concertación de intereses y a la promoción de una agenda vinculada a los temas de la región, sin que exista un actor externo responsable por fijar las pautas o directrices que ese proceso debe adoptar. Más que nada el primer fundamento que sostiene al MERCOSUR se vincula específicamente a las nuevas y múltiples negociaciones que surgieron del proceso de integración, como es el caso de la infraestructura o de la educación. Además, no se puede negar que la consolidación política ha permitido un afianzamiento institucional determinante, individual y colectivamente, para cada uno de los Estados signatarios del Tratado de Asunción.

La alianza originada del proceso de integración ha colaborado, en mayor o menor medida, en una significativa e inmediata elevación del status internacional de la región. Este proceso de integración provee a estos países, como partes de una misma región, de un múltiple blindaje real o potencial. Además, es indudable la necesidad de que los intereses de la región ante el escenario internacional puedan establecerse a partir de las decisiones regionales.

Un tema importante se refiere al grado de las asimetrías detectables – en sus variopintas manifestaciones: económicas, culturales, sociales, jurídicas, productivas –

entre los Estados partes, lo que supone que la integración no puede alejarse de los temas vinculados a dichas asimetrías. En dicho sentido, se debe mencionar la creación del Fondo de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM), cuya finalidad es atenuar las asimetrías existentes entre los Estados Partes y contribuir para el desarrollo del proceso de integración. No se puede negar que el FOCEM ha generado un espacio importante en el ámbito institucional del MERCOSUR al establecer mecanismos que pueden, en mayor o menor medida, favorecer aspectos relevantes para la integración, como lo es la infraestructura física. Basta recordar, sin ánimo de comparación, la importancia de los Fondos Europeos para los Estados miembros de la UE (MATA DIZ, 2011).

Asimismo, hasta la finales de 2010, han sido aprobados 36 proyectos distribuidos del siguiente modo²¹: Paraguay – 16 proyectos; Uruguay – 8 proyectos; Brasil – 5 proyectos; Argentina – 3 proyectos; Secretaria del MERCOSUR – 3 proyectos y 1 proyecto pluriestatal con la participación de Bolivia (PAMA), con lo cual se demuestra que el Fondo está cumpliendo con los objetivos que le fueron asignados por las distintas decisiones y demás instrumentos jurídicos derivados de los órganos decisorios.

Ahora bien, se aplicamos la teoría neofuncionalista de Haas, tal y como analizado anteriormente, se puede entender que la creación y profundización de la integración en un sector económico crearía presiones para una mayor integración económica dentro y más allá de ese sector, determinándose por tanto una completa adecuación con el concepto más importante y discutido del neofuncionalismo - el *spillover* -que fue utilizado para representar los mecanismos que conducían a los procesos de integración.

De tal modo, la adopción de mecanismos relativos a la participación parlamentaria y a la eliminación o atenuación de las asimetrías resulta en una aplicación, aunque bien moderada y parcial, de los conceptos derivados de la teoría de Haas. No obstante, conforme resalta KRELL (2005:06)

Así como pueden identificarse catalizadores que impulsan el proceso de integración, también es posible señalar factores externos al proceso que ocasionan lo que los neofuncionalistas denominan una dinámica de *spill-back*. Estos catalizadores negativos en el caso de MERCOSUR son los cuadros de inestabilidad económica reincidentes, que además de provocar crisis de desequilibrio en las relaciones de intercambio, erosionan la previsibilidad necesaria para la adhesión de nuevos actores e impiden que se

²¹ Fuente: FOCEM, 2010, disponible en <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=aprobacion-de-proyectos>, acceso en febrero 2011.

avance en la armonización de políticas macroeconómicas (aspecto vital para que el proceso se profundice).

Claro está que el proceso mercosureño no camina por un sendero sin obstáculos, sino que como todo y cualquier proceso de integración se encuentra cercado de un sinnúmero de trabas y dificultades que pueden, en distintos momentos, conducir a resultados negativos o hasta mismo al “fantasma” de la disolución. Sin embargo, las complejidades propias de un proceso de asociación interestatal no deben utilizarse como fundamento para la inercia de las negociaciones y del proceso de toma de decisiones.

4. CONCLUSIÓN

El MERCOSUR, como todo y cualquier proceso de integración que involucra intereses estatales, ha tenido avances y retrocesos que han generado expectativas y frustraciones a quienes, como nosotros, entendemos ser la integración la solución para el desarrollo de los Estados partícipes de la misma. El desafío del MERCOSUR no se refiere solamente a la creación de instituciones, sino al reconocimiento de cual tipo de integración se debe adoptar, es decir, qué sistema de integración se debe tener para que los ciudadanos, destinatarios finales del proceso de integración, puedan tener una mejor calidad de vida, en todos los aspectos.

No obstante, sin la voluntad política de los Estados Partes, quienes en definitiva ostentan el poder necesario para participar de un proceso asociativo, no se podrá lograr ninguna transformación en el alcance de una integración más avanzada que la existente actualmente. Asimismo, esa voluntad debería trabajar como una fuerza centrípeta y aglutinadora (y no de modo fragmentado tal y como sucede actualmente), corroborando los ideales propuestos por los países miembros al crear el propio MERCOSUR.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALMEIDA, P. R. de. **A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese.** Rev. Bras. Pol. Int., Brasília, ano 44, n. 01, 2001.

BARBIERO, A. y CHALOUT, Y. **O Mercosul e a nova orden internacional.** In: Mercosul em debate. MORAES FREIRE, S. (coord.) Rio de Janeiro: Ed.UERJ, 2001.

BARBOSA, R. Antonio. **América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade.** São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1991.

BERNAL-MEZA, R. **Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Política Exterior.** Série Carta, n. 27, USP, São Paulo, marzo 2001.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA. **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe.** CEPAL, Santiago de Chile, 1994.

DEBLOCK, C. y BRUNELLE, D. **Lé régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération.** Montreal, 1996.

DEUSTCH, K. **El análisis de las Relaciones Internacionales.** Madrid: Ed. Gernika, 1990.

EKMEKDJIAN, M. A. **Hacia la República Latinoamericana.** Buenos Aires: Ed. Depalma, 1991.

FERNÁNDEZ, W. F. **MERCOSUR: economía, política y estrategia en la integración.** Montevideo: Fundación de la Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.

FRENCH-DAVIS, R. **Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación.** Revista Integración y Comercio, número especial 35 años, BID/INTAL, Buenos Aires, 2000.

HAAS, E. **The Uniting of Europe. Political, Social y Economic Europea 1950-1957.** California: University of Stanford, 1968.

HAAS, E. B. **El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar.** Revista de la Integración, n.10, Madrid, mayo 1972.

HUNTINGTON, S. **El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial.** Barcelona: Ed. Paidós, 2001.

KRELL, M. **Teorías Europeas de la integración regional: límites y posibilidades de aplicación al ámbito latinoamericano.** Temas del Cono Sur. Dossier de Integración, n. 15, Buenos Aires: MERCOSUR ABC, junio 2005, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/dossier.asp?dossier=15>, acceso en 12 de octubre de 2008.

LABRANO, R. R. Díaz. **El MERCOSUR. Marco Jurídico institucional. Análisis y perspectivas de sus decisiones derivadas.** Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1993.

LUZARRAGA, F. Aldecoa y PRIETO, N. Cornago **El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial.** Revista Española de Derecho Internacional, vol. L, número 1, Madrid, 1998.

MARISCAL N. **Teorías políticas de la integración europea.** Madrid: Ed. Tecnos, 2003.

MARTIRÉ, E. **Una historia de la integración económica argentino-brasileña.** RDM, año 1, n. 1. Ed. La Ley, Buenos Aires, mayo 1997.

MATA DIZ, J. B. **La formación de Acuerdos Regionales y el papel de la OMC: Breves consideraciones.** In: Direito Internacional e da Integração. Vol. I. OTÁVIO PIMENTEL, L. (coord.). Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2003.

_____. **Mercosur:** origen, fundamento, normas y perspectivas. Curitiba: Juruá, 2007.

_____ y RIBEIRO, E. de S. **Las competencias del PARLASUR.** In: Parlamento del MERCOSUR. PIZZOLO, C. (org.). Buenos Aires: EDUBA, 2011.

MEDEIROS, M. de. **La génesis du MERCOSUD.** Paris : Ed. L'Harmattan, 2000.

MELLO, C. D. Albuquerque de. **Direito Internacional da Integração.** Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.

MELLADO, N. B. **Los modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR.** In: Integración y cooperación Atlántico-Pacífico. Stahringer de Caramuti, O. I. et all. (coord.). Rosario: Cátedra Internacional Andrés Bello, UNR Editora, abril 2002.

MORAVCSIK, A. **Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach.** Journal of Common Market Studies, vol. 31, n. 04, dec. 1993.

NANCLARES, J.M. Pérez de. **El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?** Bilbao: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua/Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.

NYE, J. **Peace in Parts** – integration and conflict in regional organization. Boston: Ed. Little Brown and Company, 1971.

ROZAS, J. C. Fernández. **Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho Internacional Privado.** In: Iberoamérica ante los procesos de integración - Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. BARRADO, C. Días y LIESA, C. Fernández (coord.), Madrid, 1999.

PILETTI, N. y PRÁXEDES, W. **O MERCOSUR e a Sociedade Global.** São Paulo: Ed. Ática, 1995.

PUÑAL, A. Martínez. **El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): antecedentes y alcance del Tratado de Asunción.** In: MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración. PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E J. (coord.) Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, USAL, 2000.

SIDJANSKI, D. **El Futuro Federalista de Europa:** de los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea. Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

_____. Actualité et dynamique du fédéralisme européen. Revue du Marché Commun, n. 341, nov. 1990.

ZAMORA, C. Murillo. **Aproximación a los regímenes de integración regional**. Rev. Electrónica de Estudios Internacionales, n. 08, Madrid, 2004, disponible en http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf, acceso en noviembre de 2004.

WEHNER, U. **Der MERCOSUR**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.