

INVESTIGACION

LA INTEGRACION REGIONAL: UNA APROXIMACION NECESARIA

Ana Marleny Bustamante*

R E S U M E N

Este artículo parte de la aceptación de que en el discurso político latinoamericano predomina la ambigüedad respecto a la idea de la integración. Debido a esto, hace una revisión de su evolución y de algunas de las distintas connotaciones que ha adquirido el término a lo largo de la Historia. Además, considera los distintos significados según las posturas ideológicas de los estudiosos y actores del proceso de integración. El artículo consta de dos partes. En la primera, se presentan algunas definiciones del término integración, considerando los distintos enfoques y su evolución. En la segunda parte, se considera la integración política haciendo énfasis en los efectos de la integración sobre el Estado-nación y la soberanía nacional.

Palabras claves: Integración regional, Estado-nación, Integración política.

Regional integration: A necessary approximation

ABSTRACT: *This article takes as a base the acceptance that in the political discourse in Latin America predominates the ambiguity about the idea of integration. That is why, the article explores the evolution and the different meanings that the word integration has implied throughout History and still has in the present time. It also considers the meanings according to the ideological perspectives of the researchers and actors of the process. The article consists of two parts. In the first part, there are some definitions of the word integration, considering the different approaches to integration and its evolution. In the second part, political integration is considered, making emphasis on the effects on the nation-state and national sovereignty.*

Key Words: Regional integration, Nation-state, Political integration.

INTRODUCCIÓN

Una aproximación necesaria sobre la integración pasa por examinar su evolución, connotaciones e implicaciones en las distintas esferas en que se adelanta. Las ideas sobre integración varían a través del tiempo al igual que lo hacen entre una percepción ideológica y otra. En América latina la idea de integración aunque siempre haya perseguido la «consolidación de la Unión», ha pasado desde una connotación política y militar durante las guerras de Independencia y fase de la búsqueda del reconocimiento internacional como Estado-nación, hasta la de la «unión» para lograr el libre comercio en la región y mejorar

la posición en el escenario internacional. La connotación político-militar se ubica, inicialmente, en el siglo XIX cuando los líderes del ejército patriota buscaban liberar la América de la dominación española y para ello era primordial eliminar toda posibilidad de su retorno. Se requería una América unida contra los ejércitos realistas. Hoy día, la «unión» se identifica con la integración económica, fundamentalmente y es uno de los vocablos favoritos de los políticos al hacer sus discursos y pronunciamientos. Esta idea de integración asociada a la «consolidación de la unión» aún cuando ha estado presente en el discurso y en la práctica económica desde mediados de siglo, no siempre fue bien recibida. Se pensaba que el libre comercio era la cau-

sa del «desarrollo del subdesarrollo» (Gunder Frank, 1975, 11) y que la integración necesaria debía estar asociada a un alto grado de complementariedad, planificación e intervención estatal. Actualmente, la integración a partir del libre comercio es la alternativa válida que permitirá la integración (o unión) no sólo a nivel subregional o regional sino mundial (Cordeiro, 1995). Bajo esta concepción la integración ha de lograrse mediante la competitividad, el libre juego de las fuerzas del mercado, la privatización y el repliegue del Estado desde su posición rectora en su función económica. Sin embargo, a pesar de la importancia que reviste señalar estas variaciones en la conceptualización y aceptación de la integración, este trabajo no pretende

señalar cuál es la más apropiada o conveniente para un país o región, ni mucho menos evaluar su viabilidad; ello equivaldría a tomar partidos que a la larga obstaculizan una apreciación relativamente imparcial de los procesos de integración.

El artículo está dividido en dos partes. En la primera, se hará un análisis básico del término integración partiendo de sus distintos usos, los cuales se asocian a la intención que persiguen los distintos constructores —tanto estudiosos como ejecutores— de la integración. En la segunda, se partirá de una aproximación histórica para ilustrar el tránsito desde la integración económica a la política. Además, se examinarán algunas implicaciones de la integración política en el Derecho, para, a partir de allí, presentar elementos e ideas relacionadas con el reciente debate de los efectos de la integración regional en conceptos tales como la soberanía nacional y la división clásica entre Derecho interno y Derecho Internacional.

1. DEFINICIONES BÁSICAS

La definición de integración es una tarea difícil porque a ella están asociadas distintas concepciones ideológicas y etapas del proceso. En el caso de la integración económica, que se percibe como una etapa del proceso de integración total, hay distintas sub-etapas y posturas ideológicas, que no por ello dejan de ser científicas. La búsqueda de la integración mediante el privilegio de los factores económicos es la posición que ha predominado después de la Segunda Guerra Mundial ya que los principales actores de la política nacional y mundial dejaron de lado la «integración» mediante la conquista de nuevos territorios para asegurarse el control o dominio de los recursos y el poder, y optaron por una política que privilegia la Paz. Hubo un cambio en la geopolítica de la integración.

La integración económica es vista desde al menos tres posturas ideológicas distintas: la liberal, la estruc-

La búsqueda de la integración mediante el privilegio de los factores económicos ha predominado desde la Segunda Guerra Mundial ya que los principales actores de la política internacional dejaron de lado la "integración" y se lanzaron a la conquista de nuevos territorios para asegurarse el control de los recursos y el poder, optando por una política que privilegia la Paz.

tural y la dirigista. La liberal es la más difundida y de más larga data. Entre sus exponentes más sobresalientes se encuentra Bela Balassa, quien a pesar de haber sido ampliamente confrontado, sigue siendo uno de los más citados y que presenta sus conceptos más claramente. Para Balassa (Nelsen & Stubb, 1994, 126/127), la integración se diferencia de la cooperación en que la primera se refiere a la eliminación de las medidas discriminatorias entre dos o más unidades económicas, mientras que la segunda se refiere sólo a la disminución de dichas medidas. Además, presenta dos visiones de la integración económica: como proceso y como hecho. Como proceso se centra en las «medidas dirigidas» a la eliminación para llegar al hecho o imagen final. Como hecho se refiere al objetivo último que se llega después de eliminar la discriminación entre economías nacionales. En esta y otras definiciones, que parten desde una aceptación liberal o «neo-liberal» de la economía y de la integración, se persigue eliminar los factores perturbadores al libre comercio entre unidades económicas. De la misma forma se asume, que el libre comercio permitirá el óptimo económico, con-

sistente en la transmisión automática del crecimiento desde los polos hasta la periferia al igual que el máximo beneficio económico para los agentes involucrados. Desde esta perspectiva, el enfoque liberal privilegia la integración mundial, siendo la integración subregional o regional una suboptimización del mercado; la cual sólo es aceptable como una etapa previa a la integración total (Vacchino, 1982, 152). Por otra parte, la integración económica es vista como un proceso que se va cumpliendo por etapas que van desde la «zona de libre comercio» hasta la «integración económica total», pasando por la unión aduanera, el mercado común y la unión económica.

El enfoque estructural, en oposición al liberal y tomando como referencia los estudios de Myrdal sobre el crecimiento económico mundial (Myrdal, 1957), considera que la integración por mercado y la aplicación de las reglas de la rentabilidad mercantil, antes que una transmisión automática del crecimiento, aumenta las desigualdades y genera desequilibrios en la distribución de los frutos del mercado. Por ello, la integración por adelantarse, debe tender a "combinar las operaciones de mercado y las operaciones fuera de mercado" (Perroux, 1967, 37) para procurar una distribución más justa y equitativa de los recursos con miras a lograr un desarrollo autónomo. Así, Robert Ebers define a la integración económica como

Las diversas operaciones más o menos simultáneas, pero complementarias que consisten en establecer y mejorar todas las relaciones convenientes para el intercambio de productos, factores e información entre las partes que se proyecta hacer en conjunto; hacer progresivamente más compatibles los proyectos económicos de los elementos que componen el conjunto; hacer converger cada vez más estos proyectos hacia un óptimo para el conjunto, constituido por un grupo de objetivos sobre los cuales existe consenso (Vacchino, 1981, 68).

Esta definición privilegia la dirección y la acción consciente de los

gobiernos por generar un conjunto integrado a partir de objetivos considerados básicos y suficientes para crear la interdependencia entre las unidades económicas que se pretenden integrar. En consecuencia, se privilegian más las «operaciones fuera del mercado» que las del mercado.

El enfoque dirigista o centralmente planificado, aún cuando ha perdido fuerza con el desmembramiento del bloque socialista, asume que la integración es un proceso "regulado planificadamente, de aproximación, adaptación mutua y de optimización de las estructuras económicas nacionales en el conjunto internacional..." (Vacchino, 1981, 71) Aquí se le asigna al Estado un papel fundamental en la determinación de la política, diseño y ejecución de la función económica.

En síntesis, la percepción que se tenga de la integración —económica en este caso— está cargada de significados y mensajes que van más allá de la acepción misma de las palabras. Ella dice de la posición ideológica compartida por el autor o de quien cita, pero también del momento histórico en que se expresa y acepta como válida. Para un observador, tener presente estas diversas connotaciones de la integración es de especial importancia pues dan claves para abordar mejor su estudio. Para los actores de la integración también es importante conocer las diferencias entre un tipo y otro de integración para adecuar los objetivos que se proponen y conocer igualmente las ventajas y desventajas que se presentan al adoptar un tipo de integración. Sin embargo, cuando se intenta examinar las experiencias de integración que se adelantan en el mundo surgen dudas en cuanto a la adecuación de un modelo o tipo de integración particular. La Unión Europea, por ejemplo, no puede ubicarse dentro de un enfoque rígido. Tiene y ha tenido momentos en que ha sido más liberal que estructuralista y viceversa; dependiendo de las circunstancias y de los actores que han estado en la dirección del proceso.

Intentar una aproximación científica e «incontaminada» de integración es imposible, más sin embargo, la

La incorporación o fusión de cada vez más unidades políticas para crear una mayor o más incluyente, es un rasgo fundamental de todo proceso de integración. Este proceso ha pasado por distintas etapas desde la integración por conquista y/o guerra hasta la acción voluntaria de distintas unidades económicas y políticas para integrarse, como hasta cierto punto lo representa la Federación Alemana.

apreciación que parece más aceptable es la de Horst Pietschmann quien afirma que integración es una especie de fusión o, «la aparición de nuevas formas y estructuras más estables, por lo menos en ámbitos parciales de la vida social, económica y política» (Pietschmann, 1981, 71)

Podemos ahora establecer que, como proceso, la integración, aún cuando se intente o busque por cualquier medio y bajo cualquier percepción, tenderá a ir involucrando otras áreas de la vida nacional o societal de cada unidad hasta crear una nueva estructura que no necesariamente es producto de la unión de las partes sino una forma más avanzada e incluyente. Esta afirmación nos lleva a aceptar que la integración es además de un proceso económico, un proceso social y político en última instancia. Por lo que en adelante nos adentraremos hacia una consideración política de la integración.

2. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

La humanidad a través de su historia ha ido construyendo unidades económicas y políticas acordes con su grado de desarrollo. Así la «Ciudad-Estado» griega era más limitada y limitante que el modelo imperial romano. La primera incluía sólo a los ciudadanos o a los educados de la Helade, mientras que la segunda tenía un criterio de inclusión más amplio aún cuando presentaba dualidad entre la «Ciudad-Estado» local alrededor de Roma y del imperio.

La incorporación o fusión de cada vez más unidades políticas para crear una mayor o más incluyente, es un rasgo fundamental de todo proceso de integración. Este proceso ha pasado por distintas etapas desde la integración por conquista y/o guerra hasta la acción voluntaria de distintas unidades económicas y políticas para integrarse, como hasta cierto punto lo representa el caso de la Federación Alemana. Puede señalarse que la integración tiene distintas manifestaciones según el grado de desarrollo y de la capacidad de creación que la sociedad muestra para responder a los retos que se le plantean. Experiencias próximas a lo que se conoce actualmente como integración se ubican en el proceso que dio origen a los Estado-nación durante el siglo XVII con el Mercantilismo. Más recientemente, con la creación de las primeras Uniones Aduaneras en la segunda mitad del siglo XIX que dieron origen a Alemania e Italia. Después de la Segunda Guerra Mundial Bélgica, Holanda y Luxemburgo acordaron la creación de la Unión Aduanera de BENELUX, las cuales se asociaron en 1952 con Francia, Alemania e Italia para iniciar el primer ejemplo exitoso de integración sectorial conocido como la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. En 1957 se transformó en la Comunidad Económica Europea.

Esta visión histórica muestra que la integración lleva implícita dos acepciones, de por sí complementarias. Una se refiere a la integración interna de los distintos actores o unidades que constituyen al «Estado» y en este caso se refiere a la integración como un hecho, pues no existen barreras no sólo al libre movimiento de los factores sino barreras sociales, culturales o políticas entre los miembros

de la integración. La segunda se refiere a la integración externa, que implica la creación de un espacio común de integración entre los miembros de la integración. Este espacio común de integración es el resultado de la integración interna de los miembros de la integración.

bros de esa unidad constituida: un «Estado integrado». La otra se refiere al proceso o tránsito para llegar a ese grado de identificación y cohesión necesaria para que cuando dos o más unidades decidan iniciar un proceso de integración terminen fusionándose hasta construir una sola y nueva unidad. En este caso se habla de un «Estado en formación».

La integración política según Ernst Hass, uno de los exponentes más destacados de la necesidad de integración en Europa, es

el proceso mediante el cual los actores políticos en los muchos y distintos escenarios nacionales son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción (sobre)/por encima de los Estado-nación preexistentes (Nelsen & Stubb, 1994, 102)

Es de destacar que esta definición de la integración fue elaborada durante los años sesenta, en el momento en que la Comunidad Económica Europea estaba en pleno auge y desarrollo. Los avances de la CEE se estaban dando con una rapidez un tanto inesperada para los observadores del proceso de integración. Es por ello, que un grupo de estudiosos de la CEE, los cuales se ubicaron dentro del enfoque neo-funcionalista de la integración, empezaron a presentar el argumento de que una vez que un sector de la economía se incorpora a un proceso de integración, los otros sectores, inexorablemente, se integrarán. A pesar de que esta corriente del pensamiento no ha sido rechazada totalmente, entró en desuso durante la segunda mitad de los 70 y 80 porque el tránsito desde la CEE hasta la Unión Aduanera tomó más tiempo del que se pensó. La lentitud del proceso de integración durante esos años se debió a que los gobiernos empezaron a frenar la velocidad del proceso, privilegiando de esta manera posiciones «realistas». Sin embargo, a pesar de ese período de estancamiento en la Comunidad Económica, se han gestado tan múltiples relaciones e interrelaciones entre los distintos países y actores

El reciente intento de colocar el proceso de integración sobre la base de las relaciones económicas, fundamentalmente, y de anular, o al menos disminuir, la importancia de órganos políticos con cierto poder sobre los Estados-nación, puede percibirse como un esfuerzo "realista" por ignorar los posibles avances hacia la construcción de ese "nuevo ente político" a partir de la integración regional.

públicos y privados, que se hace casi imposible pensar en su disolución; y más bien, por el contrario, se empiezan a vislumbrar elementos que indican el nacimiento de un nuevo centro de poder fuera del Estado-nación.

Si bien, según la evidencia histórica derivada de la Comunidad Europea, el proceso de integración económica pareciera conducir a la integración política o a la formación de un nuevo ente político, en la actualidad, ese ente político en «gestación», tal vez pueda ser un «Estado», pero se desconocen las características que pueda detentar. Es entonces entendible, el temor o cuidado que tienen algunos Estados al ver en el proceso la eventual pérdida de su poder ya que el tránsito hacia una nueva entidad no define muy bien su poder, ni las interrelaciones con sus pares. Este temor es mucho más grande en los países subdesarrollados donde las élites políticas saben que su poder de decisión y la soberanía del Estado son más limitados que en los países desarrollados.

Los «realistas», en términos de las relaciones internacionales, consideran que la integración es un proceso dirigido por y en función del Estado y en consecuencia él sigue

siendo el principal actor en el escenario internacional. En este planteamiento se privilegia la razón política. Por ello, el reciente intento de colocar el proceso sobre la base de las relaciones económicas, fundamentalmente, y de anular, o al menos disminuir, la importancia de órganos políticos con cierto poder sobre los Estados-nación, puede percibirse como un esfuerzo «realista» por ignorar los posibles avances hacia la construcción de ese «nuevo ente político» a partir de la integración regional.

El avance reciente de la integración en América latina muestra claramente la ausencia de órganos políticos de integración y se centra en las reuniones de Presidentes. En el caso del Grupo Andino o Sistema Andino de Integración, como se le llama desde junio de 1996, se acordó sustituir a la Junta por la Secretaría General de la Comunidad Andina. De esto se infiere que en la región hay bastante cautela con relación a la constitución de órganos políticos que puedan influir sobre la soberanía nacional, y en última instancia sobre el poder de decisión de los Estados.

Pero, hablando en términos generales, la integración ha avanzado en algunas áreas suficientemente, como para pensar y percibir el surgimiento de algunos indicadores de supranacionalidad, como pareciera descubrirse con el surgimiento del Derecho Comunitario.

En el caso específico de la Unión Europea (UE), que es el ejemplo de integración más avanzado en la actualidad, se perciben muestras de realismo y de supranacionalidad. Por una parte, desde el punto de vista de las instituciones, es evidente que las decisiones son tomadas por los representantes de los gobiernos y son ellos los que tienen el último poder de decisión - aún cuando muchas decisiones se toman por mayoría calificada- respecto a cualquier iniciativa o decisión. Pero por otra parte, una vez que una decisión ha sido tomada, cada país miembro tiene que compartir su poder, pues la Comunidad está involucrada en la aplicación y supervisión del cumplimiento tan-

to del Tratado como de las decisiones, a menos que expresamente haya manifestado su oposición a la decisión y/o haya firmado una cláusula de «opt-out» que sería el equivalente al derecho de permanecer fuera. En consecuencia, los países miembros y sus nacionales están sujetos a la normativa del derecho comunitario antes que del nacional en los asuntos que le competen a la Comunidad.

El Tribunal (o Corte) Europeo de Justicia (TEJ) es responsable de la interpretación y aplicación de toda la legislación comunitaria (ART. 164) pero también considera que su vocación es la de contribuir al desarrollo de la legislación comunitaria. El TEJ ha jugado un papel significativo y generalmente subestimado en la integración europea. Los poderes que le fueron conferidos y el progreso que ha alcanzado en la práctica cotidiana han hecho del TEJ el fundamento de la integración. De esta manera, el TEJ se ha ganado la reputación de órgano independiente, aún durante el período en que los Acuerdos de Luxemburgo tenían plena vigencia, tal como lo ilustra la célebre decisión del «Cassis de Dijon» (120/78) en 1978. Esta decisión estableció el principio del reconocimiento mutuo de las leyes de los Estados miembros siempre y cuando se respetasen ciertas normas generales de salud y seguridad. Este fallo creó una normativa única para resolver disputas de comercio en vez de seguir con el procedimiento tradicional de armonizar la legislación y la facilitación del movimiento de bienes dentro del espacio comunitario (Kent, 1992, 87/89).

Los avances dados por el TEJ han puesto en jaque las concepciones tradicionales del Derecho, el cual se fundamenta en la aceptación de que el Estado-nación es actor fundamental del Derecho Internacional, al colocar la ley de la Comunidad por encima de las leyes nacionales de los Estados miembros, a pesar de que ésta «decide» o «recomienda» sólo sobre los asuntos que son competencia de la Comunidad o de los Tratados.

En América Latina, el Acuerdo de

Cartagena prevé dentro de su estructura orgánica un órgano judicial con características similares al TEJ. El Tribunal Andino de Justicia (TAJ) es el órgano judicial del Acuerdo de Cartagena y a pesar de que el Artículo 3 del Tratado establece que las decisiones de la Comisión son aplicables directamente en los países miembros «a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo» muchos no lo aceptan o lo desconocen. Por otra parte, aunque en términos generales se acepta y toma como precedente la experiencia de la UE en Derecho comunitario, algunos países aún se resisten a aplicar obligatoria y automática del Derecho Andino en sus respectivas naciones. En Venezuela, todavía se debate sobre el dilema de la obediencia al Derecho Comunitario Andino o la continuidad del modelo tradicional seguido para aprobar los acuerdos internacionales basados en la aprobación previa de las cámaras legislativas para convertirlos en legislación nacional.

Por otra parte, son muy pocos los casos que se llevan al TAJ. Entre las posibles razones se encuentran el desconocimiento de los procedimientos a seguir para llevar un caso al TAJ y como lo señalaba un asesor de la Junta en 1993, los gobiernos han temido desatar una «guerra de incumplimientos», por lo que se presenta una especie de complicidad entre los países bajo la idea de que «si tu no me llevas yo no te llevo» al TAJ. El estudio de Sanz Manrique estima que en 1987 había aproximadamente 5600 infracciones del Acuerdo de Cartagena porque cada país había optado por «retaliar» a las ofensas del otro con más incumplimientos. Sin embargo, para 1990 la cantidad de infracciones se habían reducido a 200 pero no porque los países hubiesen decidido cumplir con las Decisiones y normativa del Acuerdo sino porque el Protocolo de Quito y la flexibilización de las normas de comercio introducidas en cada uno de los países a raíz de la apertura comercial, anuló muchas de las «infracciones» (Sanz, 1990).

En síntesis, tanto la definición de

integración como las características que la integración adquiere en un momento histórico varían tanto por las posiciones ideológicas de los estudiosos y ejecutores como por las características que va adquiriendo el proceso en cada escenario y según los países involucrados. Así, hoy en día, la regionalización empieza a sustituir lentamente el concepto de integración en cuanto proceso con una connotación más geográfica y flexible y con menos elementos que evidencien una profundización o tránsito hacia la esfera política.

BIBLIOGRAFÍA

- CORDEIRO, JOSÉ L. (1995) *El Desafío Latinoamericano...y sus cinco grandes retos*. McGraw Hill, Caracas.
- GUNDER FRANK, ANDRE (1975) *On capitalist Underdevelopment*, Bombay.
- KENT, PENELOPE (1992) *European Community Law*. Pitman Publishing, London.
- MYRDAL, GUNNAR (1957) *Economic theory of Underdeveloped Regions*. Gerald Duckworth & Co., London.
- NELSEN, BRENT & ALEXANDER STUBB (1994) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London.
- PERROUX, FRANCOIS (1967) «¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?». *Revista de la Integración*. No.1, INTAL, Buenos Aires.
- PIETSCHMANN, HORST, (1981). «Integración y burocracia en América Latina». En *Integración y Cooperación en América Latina*. Konrad Adenauer, Germany.
- SANZ, MANRIQUE, FERNANDO, (1990) «Integración y Política», En *Revista de Integración*, No.1, Caracas.
- VACCHINO, JUAN MARIO (1981) *Integración Económica Regional*. UCV, Caracas.
- (1982) «Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional». En *Nuevo Mundo*, No. 15/16, USB, Caracas.

*** PhD, en la Universidad de Liverpool; MSc. en Geopolítica y Fronteras en la ULA. Profesor Agregado del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), ULA, en el Táchira. Actualmente es investigadora del proyecto "El Estado en los Procesos de Integración: el caso de Venezuela en el Grupo Andino". Avance de investigación del proyecto financiado por el C.D.C.H.T., Código NUTA-H-106-97-09-C.**