

	Homenaje		
5	Desde ahora y para siempre Emilio de Ipola		
	Mundo		
13	Intereses y valores: la política exterior italiana Massimo D'Alema		
29	Enseñanzas de la integración europea Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter		
41	La experiencia del Mercosur Eduardo Sigal		
45	A la sombra del gigante Bernat Riutort Serra		
55	Un triángulo promisorio Juan Gabriel Tokatlian		
	Reseñas		
II	En torno del liberalsocialismo Edmundo Yrigoyen		
IV	Antes de la Computadora (PC) Pablo de Biase		
VII	Carta de la Argentina reciente Antolín Magallanes		
X	Después del después Pablo de Biase		
	América Latina		
65	Volver a vivir Kenneth Roberts		
77	Chile después de la transición Carlos Ominami		
91	Profecías y realidades Roberto Marafioti		
	Debate		
103	Desafíos de una sociedad multinacional Charla del vicepresidente boliviano, Alvaro García Linera, con intelectuales e indígenas		
	Argentina		
117	DOSSIER: Distribución del ingreso e igualdad social		
118	El desafío de reducir la desigualdad Luis Beccaria		
128	La promesa de igualdad Gullermina Tiramonti		
138	Desarrollo, distribución del ingreso y actores productivos Bernardo Kosacoff		
146	Entrevista Roberto Feletti		
157	La nueva izquierda en América Latina Sebastián Etchemendy		
165	Entre los malentendidos y la oportunidad Edgardo Mocca		

ENSEÑANZAS DE LA INTEGRACION EUROPEA*

PHILIPPE C. SCHMITTER Y ANDRES MALAMUD

La Unión Europea constituye el caso más avanzado de integración regional. Esto no significa que otros procesos de integración deban seguir los mismos pasos, pero sería necio desaprovechar la experiencia derivada de quien ya recorrió, o mejor dicho construyó, buena parte del camino. No se trata de emular acríticamente sino de comprender, mediante el ejercicio de la comparación, qué errores se pueden evitar y qué atajos conviene tomar o eludir. A continuación enunciamos quince enseñanzas o “lecciones” que, a nuestro entender, se pueden extraer al cabo de sesenta años de integración europea.

1. **La integración regional es un proceso, no un producto.** Una vez iniciada, la integración pacífica y voluntaria de naciones soberanas puede proseguir en una multitud de direcciones y generar efectos secundarios y terciarios no imaginados por quienes la pusieron en marcha. Precisamente por tratarse de un acontecimiento poco frecuente, nadie puede predecir hasta dónde llegará ni cuáles serán sus resultados. Por otra parte, cuando los estados nacionales se han comprometido a conformar un bloque regional, es probable que sobre la marcha cambien sus motivaciones. Quizás al principio los muevan razones de seguridad y geoestratégicas (es lo que sucedió con Europa occidental), pero luego encuen-

tten otras aplicaciones a su “operación conjunta”; por ejemplo, la búsqueda de la prosperidad económica o, más recientemente, la unidad de su accionar político —elemento éste más conflictivo—. No hay ninguna garantía de que el esfuerzo inicial tenga éxito: de hecho, la mayoría de los intentos de integración regional fracasaron. De acuerdo con las condiciones prevalecientes en los países miembros y entre ellos, puede haber tanto efectos secundarios positivos (o “efecto cascada”) como efectos negativos (retrocesos). No obstante, en ciertas condiciones (que Europa occidental parece haber cumplido), es más probable que los actores resuelvan los conflictos de intereses derivados del proceso de integración ampliando las funciones y aumentando las facultades de sus instituciones comunes.

2. La integración regional tiene que empezar en algún lugar, y lo mejor, en las circunstancias contemporáneas, es que lo haga en un área funcional de escasa visibilidad política, que pueda manejarse por separado y generar beneficios significativos para todos los participantes. Luego de experimentar sin éxito con una ruta “directa” hacia la integración, por vía de instituciones políticas y militares comunes, los europeos intentaron un segundo enfoque indirecto, y éste (bien o mal) funcionó. En la actualidad es probable que el punto de partida deba ser otro —los europeos comenzaron con el carbón y el acero, pero hoy esta combinación ni siquiera es concebible—. Esta estrategia ha sido bien captada en la concisa frase de Jean Monnet: “*Petits pas, grands effets*”, que puede traducirse como “Dar pequeños pasos que originen grandes efectos”. La clave es establecer una tarea concreta que sea posible administrar con pocas polémicas iniciales, pero suficientemente ligada a otras áreas de posible cooperación conjunta como para generar efectos secundarios en éstas. El juego consiste en que los conflictos suscitados al tratar de cumplir dicha tarea inicial se resuelvan en forma positiva. En el caso de la UE, la integración sectorial fue seguida por la liberalización del comercio y por la Política Agrícola Común (PAC), y sólo más tarde por la integración monetaria. En otras regiones la secuencia puede ser diferente, pero lo importante es partir de algo que exija cooperación a fin de resolver problemas concretos de modo positivo. Es poco probable que la liberalización del comercio produzca, por sí sola, tales efectos indirectos.

3. **La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por una identidad común.** Los bloques regionales son creaciones artificiales. No hay que descubrirlos, hay que producirlos. Algunos grupos de naciones con mucho en común en materia de lengua, religión, cultura y experiencia histórica han sido los menos exitosos en la creación y desarrollo de organizaciones de integración regional; sirvan como ejemplo Medio Oriente, África oriental y occidental y América Latina. Irónicamente, fue Europa, con su multiplicidad de lenguas, sus culturas nacionales sumamente arraigadas y su trágica experiencia de enfrentamientos armados, la que llegó más lejos. Si algo demostró la UE es que pudo crearse una “Europa sin europeos”. Por cierto que la notoriedad de ciertas identidades nacionales ha disminuido y que los europeos parecen haberse acostumbrado a sus múltiples identidades concéntricas, que tanto descienden al nivel subnacional como ascienden al supranacional. También es cierto que los estilos de vida, las modalidades de comportamiento social y las normas que rigen la actividad política han tendido a converger, aunque puede discutirse si esto ha sido producto del proceso de integración o de la globalización. Es posible que quienes anticipaban un desplazamiento de las lealtades a nivel supranacional se sientan hoy decepcionados, pero quienes sólo preveían un desplazamiento de la atención hacia la UE estarán satisfechos, ya que la integración crea un foco de interés duradero y significativo. Nadie sabe con certeza si el regionalismo trascenderá las identidades nacionales, cuándo y cómo; entretanto, lo importante es que los europeos hoy saben, comprenden y aceptan que muchos de sus intereses sólo pueden promoverse mediante procesos que sobrepasan las fronteras nacionales.

4. **La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos.** El “método Monnet” implica centrarse lo más posible en cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas, que puedan separarse de la actividad política normal, vale decir, la de los partidos. Cada vez que se plantean conflictos de intereses, se los descompone y reagrupa en “paquetes de acuerdos”, los cuales prometen beneficios para todos y compensan a los potenciales perjudicados con beneficios colaterales en otros ámbitos. Independientemente de las nor-

mas formales, se pone el mayor empeño en alcanzar un consenso, incluso ahora que la votación por mayoría calificada se está aplicando a un número cada vez mayor de cuestiones. Si no es posible llegar a una solución, simplemente el aspecto decisorio del proceso de integración quedará hibernando durante un tiempo indefinido. En el ínterin, el aumento del intercambio continuará produciendo sus efectos deseados y no deseados, y a la postre los participantes volverán a la mesa de negociaciones. Lo más notorio de este proceso ha sido la negociación periódica de nuevos tratados; pero, por importante que sea, ésta es sólo la manifestación superficial de un proceso más amplio, que ha promovido el intercambio entre individuos, empresas y asociaciones virtualmente en todos los campos de la vida social, económica y política, dando como resultado la creación en Europa de un gran número de redes públicas y privadas. Ahora bien, que esta estrategia perdure es problemático. La UE se ha quedado sin ámbitos de escasa visibilidad para la coordinación política, y los problemas que hoy enfrenta (v. gr., la armonización fiscal, los requisitos relativos al otorgamiento de visas y al derecho de asilo, la política de seguridad) pueden suscitar muchas controversias. La creciente dificultad para ratificar los tratados ya aprobados por todos los países miembros es un claro signo de “politización” y de su penetración en la arena partidaria.

5. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros, pero dejando el camino abierto para posteriores adhesiones. Por otra parte, es conveniente que el grupo inicial constituya una “zona central”, o sea, que estos países sean contiguos en el espacio y tengan un alto grado de intercambios recíprocos. Si el área funcional y los países miembros son bien elegidos, esto dará como consecuencia un mayor incremento de los intercambios entre ellos y un tratamiento discriminatorio de los que han quedado fuera. Siempre y cuando exista coincidencia en cuanto a la distribución de los beneficios y no se generen facciones permanentes, el éxito relativo atraerá a los países vecinos que en un principio no se sumaron al bloque. El procedimiento para la incorporación de nuevos miembros impone fuertes tensiones a las instituciones regionales, aunque también es un símbolo manifiesto de que vale la pena sumarse. Particularmente decisiva es la capacidad para proteger lo ya adquirido al ampliarse, y no diluir el conjunto acumulado

de obligaciones mutuas como manera de satisfacer los intereses específicos de los nuevos miembros. Importa recordar que estas regiones no son "preexistentes" en un sentido social, cultural o económico, sino que han sido creadas políticamente a partir de una "materia prima" existente.

6. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder. Tratándose de un proceso voluntario, los países miembros más grandes y poderosos no pueden imponer su voluntad

Los países pequeños aportan a la integración, en especial cuando pueden actuar como "estados tapón" o "bisagra" entre los de mayor envergadura.

como lo harían si fueran un sistema imperial. Deben respetar la presencia de miembros más pequeños y débiles, y sus derechos. Como mínimo, esto implica adoptar firmes garantías para su continuidad, vale decir, que el proceso de integración no signifique que terminen "amalgamados" en entidades mayores; esto parece exigir que las unidades menores estén sistemáticamente sobrerrepresentadas en las instituciones regionales. Por otra parte, los países más pequeños tienen un papel positivo que desempeñar en el proceso de integración, en especial cuando pueden actuar como "estados tapón" o "bisagra" entre los de mayor envergadura. No es casual que al ingresar a la UE países menores y menos desarrollados, sus ciudadanos se encuentren entre los más fervorosos defensores del bloque.

7. Sin embargo, la integración regional exige liderazgo, o sea, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado. La experiencia europea sugiere que este papel es cumplido mejor por un duopolio (Francia y Alemania) que por una potencia hegemónica (Alemania) o por un triopolio (Francia, Alemania y Gran Bretaña). Empero, resulta crucial que los líderes regionales acepten no utilizar a pleno su poder inmediato, sino aplicarlo a una estrategia de largo plazo que legitime a la entidad en su conjunto. Por fortuna para la integración europea, la potencia hegemónica (Alemania) acababa de sufrir una catastrófica derrota en la guerra y de entrada se mostró inclinada a aceptar un papel menor. Francia, que en el pasado

también fue una gran potencia, ha tenido más dificultades para ello, y su tendencia a priorizar sus intereses nacionales ha puesto reiteradamente en peligro el logro de consenso.

8. La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados pero que puedan llegar a ser supranacionales. Esta entidad no debe ser percibida como un instrumento de uno de los miembros y debe poseer cierto grado de control sobre la agenda del proceso en su conjunto. La Comisión Europea se compone de miembros seleccionados mediante un procedimiento poco claro, que deriva de la designación por parte de los estados miembros, pero se presume que, una vez aprobados, guardan fidelidad al proceso de integración supranacional y, por ende, no deben seguir instrucciones del organismo que los ha elegido. Los datos existentes sugieren que, por deficiente que haya sido el

La Comisión Europea se compone de miembros seleccionados mediante un procedimiento poco claro, pero se presume que guardan fidelidad al proceso de integración supranacional.

procedimiento de designación, los integrantes de la Comisión tienden a adoptar una perspectiva “colegiada” y a actuar como agentes supranacionales. Además, en ciertas circunstancias, el presidente de la Comisión no sólo puede hacer valer sus facultades respecto de la sanción de nuevas medidas, sino también ejercer un papel proactivo en cuanto a la determinación de tales medidas.

9. El proceso de integración exige que los países miembros sean democráticos. Prácticamente todas las teorías sobre la integración europea han dado esto por sentado, como lo hicieron también los precursores de dicho proceso en la práctica hasta comienzos de la década de 1960. En ese momento, la solicitud de ingreso a la CEE de la España de Franco los llevó a estipular expresamente que un requisito ineludible era que en el país existiera “democracia interna”. En el Tratado de Amsterdam (1998) este requisito se amplió hasta abarcar la vigencia de los derechos humanos y del estado de derecho. Al transferir a otras regiones las enseñanzas

europas, esta cláusula no se puede dar por sentada: casi todas las demás regiones del mundo incluyen países no democráticos. La necesidad de que los países miembros sean democráticos proviene de al menos tres razones: 1) Sólo los gobiernos que cuentan con una fuerte legitimidad dentro de sus respectivas sociedades están en condiciones de realizar los “compromisos creíbles” indispensables para concertar acuerdos, ratificarlos y supervisar su implementación. 2) La presencia de gobiernos democráticamente responsables es una garantía de que ninguno de ellos recurrirá a la fuerza para resolver sus disputas. Por más que los países poderosos se sientan tentados a obtener concesiones amenazando a los miembros recalcitrantes más débiles, es poco probable que sean apoyados por su ciudadanía. 3) Un elemento clave para que avance el proceso de integración es la creación de asociaciones de intereses y movimientos sociales transnacionales, así como su participación en la elaboración de las políticas transnacionales. Sólo en las democracias los ciudadanos cuentan con las libertades necesarias para organizar estas formas de acción colectiva y establecer vínculos con otras a través de las fronteras nacionales.

10. La integración regional es posible aun cuando los países miembros tengan niveles asimétricos de desarrollo y de riqueza per cápita. En los comienzos de la UE, sólo Italia era un país marcadamente más pobre y menos desarrollado que el resto. La posterior incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España ratificó la capacidad del bloque para adaptarse a esta fuente evidente de tensiones y reaccionar al respecto. Mediante una combinación de políticas –medidas selectivas al momento del ingreso, financiamiento regional y estructural, subsidios agropecuarios– y la propia dinámica de mercados competitivos más grandes, promovió un patrón que podría denominarse “convergencia hacia arriba”. Los países miembros (e incluso sus regiones subnacionales más pobres y menos desarrolladas) que ingresaron a la UE en condiciones menos favorables tendieron luego a tener un mejor desempeño, y su nivel de vida convergió hacia arriba hasta alcanzar la norma de la UE –en un caso, el de Irlanda, incluso la superó–, sin que por ello menguara significativamente el desempeño de los países más favorecidos. El reciente ingreso de otros doce países miembros va a constituir una severa prueba para este patrón. Las diferencias iniciales de pobreza y subdesarrollo de estos países son mayores que las de aquéllos que se suma-

ron en el pasado, y ello se complica debido a las diferencias estructurales en sus relaciones administrativas y de propiedad, derivadas del pasaje del socialismo “realmente existente” al capitalismo “realmente existente”. Pero a pesar de las premisas doctrinarias según las cuales la integración en un mercado ampliado tendría que ahondar, inevitablemente, la brecha entre los países ricos y los pobres –ver al respecto la historia nacional de Italia y de España–, hasta ahora la UE ha probado lo contrario. La integración regional no sólo es capaz de afrontar las asimetrías económicas entre los países en el punto de partida, sino de reducirlas con el correr del tiempo.

11. **La integración regional es fundamentalmente un proceso endógeno, pero resulta vulnerable a fuerzas exógenas, en especial en sus primeras etapas.** Una vez que un grupo de estados concuerda en crear un bloque regional aceptando obligaciones mutuas y dotando de facultades específicas a una entidad común, su posterior éxito o fracaso dependerá sobre todo de los intercambios entre los países miembros, amén de la influencia de otros actores no nacionales dentro de sus fronteras y, cada vez más, fuera de ellas. Cuantos más poderes se otorguen desde el principio a la organización regional, más importante será el papel del liderazgo interno. No obstante, la experiencia europea sugiere que en sus primeras etapas la integración regional puede depender mucho de poderes externos. Más concretamente, es dudoso que el proceso de integración pudiera iniciarse en 1952 con la Comunidad del Carbón y el Acero, o en 1958 con la Comunidad Económica Europea, sin la intervención benigna de Estados Unidos. En el sistema mundial existe una configuración de poder e intereses que determina si, y cuándo, un actor hegemónico exógeno preferirá que sus rivales estén integrados y no dispersos. A primera vista, esto parece contradecir la clásica doctrina de “Divide y reinarás”; o sea, cuanto más fuerte sea una entidad política, más deseará que sus contrincantes estén divididos, no que se junten para contraponerse a su dominio. Es obvio que en la década de 1950 el temor a la Unión Soviética era la principal motivación de Europa occidental; pero ahora esta motivación no existe (ni ha sido reemplazada aún por el temor a China), con lo cual el corolario parece claro: hoy es menos probable que Estados Unidos vea con simpatía los movimientos en pro de la integración regional –al menos, aquellos que no puede con-

trolar o que le resultan manifiestamente adversos-. Por eso, parece recomendable evitar provocaciones gratuitas.

12. **Hasta consolidarse, la integración regional es un consumidor de seguridad internacional, no un productor.** Con el objeto de dar sentido a esta afirmación, es preciso trazar un distingo entre los pactos de defensa regional y las organizaciones de integración regional. Los primeros son normalmente el producto de una potencia hegemónica que difunde su capacidad de defensa hasta abarcar la de sus subordinados (v. gr., Estados Unidos y la OTAN, la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia) y se destinan a proteger la soberanía externa de sus países miem-



bros por medios militares. El propósito de las segundas, en cambio, es suplir o al menos hacer confluir la soberanía interna de los participantes eliminando las barreras que se oponen a sus intercambios económicos, sociales y políticos. En Europa occidental, la pertenencia a una u otra de estas entidades no fue coincidente ni obligatoria. En sus primeras décadas de vida, la UE tuvo la fortuna de prosperar al abrigo dela

OTAN, y por consiguiente no necesitó agregar el problema de la seguridad externa a su agenda, ya de por sí problemática. Sin embargo, al caer el muro que separaba Europa oriental de Europa occidental y terminar la Guerra Fría, el papel de la OTAN se ha vuelto cada vez más ambiguo y los miembros de la UE han empezado a tomar sus propias medidas de seguridad colectiva. Dada la enorme dificultad de esa tarea, ha sido oportuno que sus instituciones regionales “civiles” ya estuvieran bien establecidas y contaran con el reconocimiento –aunque no siempre con la simpatía– de todos. Mucho más decisiva aún para el éxito de la integración regional es la existencia entre los países miembros de lo que se llama una “comunidad pluralista de seguridad”. Ésta no requiere que haya instituciones formales comunes, como sería una alianza militar (de hecho, puede existir con miembros aliados y otros neutrales), pero sí implica el firme y confiable, aunque informal, entendimiento mutuo de que en ninguna circunstancia los miembros recurrirán a la fuerza militar para resolver sus disputas, ni amenazarán con

Al caer el muro que separaba Europa oriental de Europa occidental y terminar la Guerra Fría, el papel de la OTAN se ha vuelto cada vez más ambiguo.

hacerlo. Una parte de esta garantía mutua es que haya “democracia interna” en todos los países miembros (además del respeto por el estado de derecho), pero dicho entendimiento mutuo sólo se torna creíble en la práctica diaria de las tratativas y la búsqueda de consenso dentro de las organizaciones regionales.

13. **La integración regional puede padecer tanto de institucionalización excesiva, o al menos precoz, como de déficit institucional.** Virtualmente todos los estudiosos de la integración coincidirían en que “las instituciones importan”, pero también importa el momento de su creación y su evolución. La Secretaría inicial de una entidad regional debe incluir ciertos componentes supranacionales significativos para cumplir un papel proactivo. Por definición, esto significa que sus fundadores deben actuar “en forma precoz”, en el sentido de estar “a la vanguardia” de las expectativas de los primeros países miembros. Pero luego

deben pasar de ser proactivos a ser reactivos, y asegurarse de que la expansión futura de estas instituciones sea la respuesta a una necesidad ampliamente percibida de concretar nuevas iniciativas y asumir nuevas facultades a nivel regional –y no la consecuencia de una “compulsión ideológica” institucionalista–. Aun sin establecer un umbral específico, esto implica que sólo es probable que haya efectos indirectos cuando el mayor intercambio entre los miembros se haya vuelto suficiente como para generar nuevos intereses y conflictos de intereses, así como mecanismos de acción colectiva transnacional. Por lo tanto, el proceso de creación y posterior actualización de las instituciones no puede desvincularse del propio proceso de integración y de sus efectos indirectos. El reciente fracaso para ratificar en la UE un ambicioso Tratado Constitucional no sólo demuestra el escaso sentido de la oportunidad de quienes lo redactaron, sino también la dificultad para convencer a la población de los países miembros de que esa expansión institucional era necesaria.

14. La integración regional exige establecer acuerdos formales e informales, pero a medida que progresa, los procedimientos basados en principios defendibles públicamente deben prevalecer sobre los acuerdos menos transparentes, basados en la distribución momentánea del poder. La UE ha tomado de sus países miembros un sistema de gobierno sumamente institucionalizado. Dirigentes nacionales que rinden cuenta de sus actos en forma democrática toman decisiones vinculantes para la región mediante procedimientos formales muy complejos, y se supone que las burocracias nacionales de los países implementarán tales decisiones de un modo predecible. Pero este modelo de gobierno y administración no surgió de la noche a la mañana ni se difundió en forma inmediata y pareja entre todos los países miembros. Transferir este modelo a una región compuesta por sistemas políticos menos desarrollados es problemático, tanto más si entre los participantes de dicha región hay una gran variabilidad en cuanto a la capacidad del estado y al imperio de la ley. La combinación inicial de transacciones formales e informales estará muy desbalanceada a favor de las segundas, y poco es lo que el proceso de integración puede hacer por sí mismo para modificar esta situación. Las fuentes reales de poder y conformidad permanecen ocultas, y rara vez se ajustan a las prescripciones formales en materia de com-

petencia de los tratados y protocolos. Como consecuencia de ello, el efecto de las decisiones regionales que se dan a conocer al público suele sobrestimarse, y cuando esto se pone de manifiesto, contribuye a la desilusión con el proceso de integración como tal.

15. Análogamente, todo movimiento de integración requiere una mezcla de recompensas materiales a determinados miembros y recompensas simbólicas a la región en su conjunto, pero una vez que las transacciones se rutinizan (y, en lo posible, se incrementan), las primeras deben prevalecer sobre las segundas. En Europa, la exaltada retórica inicial acerca del logro de una identidad cultural común, así como de la paz y solidaridad internacionales, pronto dio paso a objetivos y expectativas bastante más prosaicos, muchos de los cuales se cumplieron. Por cierto, más adelante se reavivó el elemento simbólico (más o menos en consonancia con la voluntad de constitucionalizar el proceso), pero en la UE nunca hubo tanta discrepancia entre las palabras y los hechos como la que ha caracterizado a América Latina. No por nada se acuñó el término “integración-ficción” para designar la falta de realismo en la comprensión (y gestión) de los procesos latinoamericanos de integración. ■

*Este texto está extraído y parcialmente adaptado de Andrés Malamud y Philippe C. Schmitter (2006), “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* [Buenos Aires], 181: 3-31.