

5. JEFES DE GOBIERNO Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS EXPERIENCIAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA*

ANDRÉS MALAMUD**

Un proceso de integración impulsado por la visión, la energía y la fuerza de un Bismarck, un Cavour o un Disraeli tiene mayor probabilidad de permanencia que un proceso indirecto alimentado por el combustible lento de las expectativas económicas. En ese tipo de escala, un Bismarck y un de Gaulle serán siempre más efectivos que un Monnet, un Hallstein o un Erhard.

ERNST HAAS, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*

INTRODUCCIÓN

Los procesos históricos de integración nacional (*nation-building*) han sido usualmente conducidos por líderes que gobernaban una de las entidades políticas que constituirían el nuevo Estado. El gran ministro Cavour –bajo el reinado de Vittorio Emanuele II, en Italia— y el canciller Bismarck –en la corte de los Hohenzollern, en Alemania— constituyen paradigmas clásicos de este fenómeno. En cambio, en los procesos contemporáneos de integración regional el rol de los jefes de gobierno aparece opacado. Así, cuando se cita a los padres fundadores del caso más exitoso, la Unión Europea, se menciona a funcionarios

* Este capítulo revisa, combina y actualiza dos trabajos previos, presentado uno en el XVIII Congreso Mundial de IPSA, Québec, 1 al 5 de agosto de 2000, y el otro en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, 9 al 11 de julio de 2002.

** Ph.D. en Ciencias Sociales y Políticas, Instituto Universitario Europeo (IUE), Florencia. Investigador Asociado del Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de Lisboa y Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires (UBA). andres.malamud@iue.it

como Jean Monnet, Robert Schuman o Jacques Delors, de los cuales sólo Schuman ejerció (brevemente) la conducción de un gobierno nacional –y no fue desde ese cargo que logró sus mayores éxitos. La menor visibilidad de los jefes de gobierno se debe, en parte, a la naturaleza voluntaria de la integración regional, que no deja lugar a la imposición de pautas y tiempos por parte de un Estado sobre los otros. Pero la razón principal reside, argumentaré aquí, en el sesgo teórico –funcionalista o liberal— de los principales esquemas desarrollados para abordar los procesos de integración. Al basarse casi exclusivamente en la experiencia europea, tales esquemas desatienden frecuentemente las lecciones derivadas de otros casos. Sin embargo, los jefes de gobierno han ejercido sobre los procesos de integración una influencia mayor que la que les suele adjudicar buena parte de la literatura. Para corroborarlo, este artículo se despliega en tres partes. En la primera se pasa revista a los atributos y mecanismos a través de los cuales los ejecutivos nacionales pueden controlar o dirigir la construcción de bloques regionales con relativa autonomía tanto respecto de actores domésticos (parlamento, partidos, grupos de interés) como externos (funcionarios e instituciones supranacionales). En la segunda parte se analiza el impacto de la intervención de los jefes de gobierno sobre la evolución de cuatro bloques regionales. Además de la Unión Europea (UE), tres casos latinoamericanos son abordados: la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En la tercera parte se realiza un análisis comparativo y se esbozan las conclusiones.

I. DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN Y CAPACIDADES DE LOS JEFES DE GOBIERNO

Las dos principales teorías contemporáneas de la integración regional, el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik 1998) y la gobernanza supranacional (Sandholtz and Stone Sweet 1998), consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Ambos enfoques sostienen que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten las regulaciones y las políticas a las nuevas

necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El intergubernamentalismo liberal¹ concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de estados vecinos. Según este enfoque, los estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. El intergubernamentalismo liberal define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intra-industrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la gobernanza supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernanza supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen, o no tienen peso, en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la UE sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales y empresarios transnacionales. Además, en el caso europeo los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones

¹ El adjetivo “liberal” se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales domésticos, y no los intereses político-estratégicos de los estados, los que alimentan la demanda de integración.

puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

A diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración lanzados a partir de 1960 se han caracterizado por la ausencia o debilidad de los intereses transnacionales. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración cuyo impulso se basa en la oferta, constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo.

Al analizar, al interior de los Estados nacionales, qué actores e instituciones han provisto de dirección y liderazgo a los procesos de integración, los poderes ejecutivos se destacan con nitidez por sobre otros actores domésticos. En América Latina, los parlamentos y los tribunales nacionales han sido usualmente arrastrados o mantenidos al margen. En consecuencia, los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes y por un bajo grado de institucionalización.

La autonomía de los jefes de gobierno en la esfera de política exterior ha sido reconocida en la literatura sobre el tema. Schlesinger, por ejemplo, señala que aun en los Estados Unidos, cuyo mecanismo de frenos y contrapesos procura el equilibrio entre las tres ramas del gobierno, “fue a partir de la política exterior que la presidencia imperial consiguió su impulso inicial” (Schlesinger 1974: 279). A su vez, Weaver and Rockman (1993b: 454) afirman que los dispositivos institucionales que concentran el poder tienden a desempeñarse mejor en las áreas de dirección (*steering*) que aquellas que difunden el poder –las que, por su lado, son más eficientes en las tareas de mantenimiento de rumbo y representación política (Rockman 1997). La concentración del poder es más funcional para la toma de decisiones, y el poder se concentra en el ejecutivo más que en las otras ramas de gobierno. Esto ha permitido que algunos jefes de gobierno tomaran iniciativas a favor o en contra de la integración regional sin necesidad de someter sus decisiones a la aprobación de eventuales actores de veto (*veto players*).

La influencia de los ejecutivos nacionales sobre los procesos de integración, y sobre la política exterior en general, puede variar en función del diseño institucional –según se trate de democracias presidencialistas o parlamentarias, o según la constitución procure el equilibrio de poderes o su concentración (Malamud 2003; Milner 1993;

Risse-Kapen 1996). Depende además de la presencia o fortaleza de las instituciones regionales. *Ceteris paribus*, cuanto mayor sea la concentración de poder en los ejecutivos nacionales y menor sea el grado de institucionalización regional, mayor será la capacidad de los jefes de gobierno para influir –sea para impulsar, conducir o detener– sobre el proceso de integración. En Europa ello se evidenció en la década de 1960, cuando el poderoso presidente Charles de Gaulle consiguió bloquear el funcionamiento de las incipientes instituciones comunitarias provocando la “crisis de la silla vacía”. En contraste, otros gobiernos deben enfrentar un congreso poderoso o una opinión pública que posee los recursos institucionales como para oponerse exitosamente a la voluntad ejecutiva. El primer ejemplo lo provee la experiencia del presidente Bill Clinton cuando, durante la década de 1990, fracasó sistemáticamente al intentar obtener del congreso estadounidense el *Fast Track* (Vía Rápida), herramienta legislativa que le habría permitido negociar acuerdos internacionales de libre comercio. El segundo se manifiesta en los varios referendos escandinavos convocados durante los ‘90 que, contra la preferencia de sus gobiernos, decidieron el rechazo a diversos tratados de profundización de la integración europea.

Otra variable que puede afectar los procesos de integración es la homogeneidad entre los tipos de gobierno de los Estados miembros. Así como la integración entre países con distintos niveles de desarrollo se manifiesta problemática (y, salvo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN, inusual), también resultaría complejo administrar un bloque regional con instituciones domésticas demasiado incongruentes. Salvo, claro está, que no se pretenda avanzar más allá de una zona de libre comercio, en cuyo caso la gestión de la integración requiere de homogeneización técnica más que política. Pero este no parece ser el caso de los ambiciosos proyectos regionales existentes en América Latina.

La próxima sección efectúa un análisis de la historia y desempeño de cuatro bloques regionales, a fin de evaluar la influencia que los jefes de gobierno han ejercido sobre los procesos concretos de integración. Por ese motivo, se analizan no sólo los resultados sino también el rol cumplido por las instituciones regionales antes y después de que la intervención de los ejecutivos nacionales se institucionalizara mediante la creación de una instancia decisora suprema: las cumbres presidenciales –o, en el caso de la UE, el Consejo Europeo.

II. JEFES DE GOBIERNO Y EVOLUCIÓN DE CUATRO BLOQUES REGIONALES

II.1. *La Unión Europea (UE)*

La UE constituye el bloque regional más avanzado del mundo. Ha superado el estadio de mercado común y se consolida, si bien parcialmente, como unión económica y monetaria, aspirando también a transformarse en una unión política. Institucionalmente, ha desarrollado una compleja estructura de gobernancia en niveles múltiples, combinando supranacionalismo con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía de la ley comunitaria con el principio de subsidiariedad (Hix 1994; Sandholtz y Stone Sweet 1998). Presenta una poderosa Corte de Justicia que ha sido crucial para el avance de la integración, un Parlamento cuyos miembros son directamente elegidos por el pueblo europeo desde 1979 y una Comisión Ejecutiva con importante autonomía. Estas tres instituciones son supranacionales, lo que significa que no responden a los gobiernos de los países miembros. Por el contrario, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea son entes intergubernamentales, compuestos por integrantes de los Poderes Ejecutivos nacionales. Los cinco órganos componen la cúpula de la estructura institucional de la UE.

En lo que respecta a la gobernancia de Europa, tanto las competencias de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la relación entre estas últimas son difusas y ambiguas. Los ejecutivos nacionales cumplen un rol clave, y la mayor parte del lobby se realiza a través de ellos; pero también la Comisión y el Parlamento Europeo (y, en algunos casos, el Tribunal de Justicia) constituyen blancos selectos de la presión de gobiernos subnacionales y grupos sectoriales que buscan promover sus intereses por todos los canales disponibles (Marks et al. 1996: 45). Mientras algunos autores afirman que la “europeización” implica la transferencia de poder estatal al nivel regional de gobierno (Wallace 1999), otros sostienen que, por el contrario, bien podría reforzar los Estados nacionales (Milward 1992). La mayoría, sin embargo, concuerda en que ha tendido a sustraer temas de política interior del debate doméstico, llevándolos al terreno del

Poder Ejecutivo (Moravcsik 1998; Risse-Kappen 1996). La conveniencia de reconocer formalmente la autoridad de los ejecutivos nacionales sobre el proceso de integración llevó a la tardía creación del Consejo Europeo –cumbre de los jefes del ejecutivo europeos—, que fue instituida en 1974, veinte años después de la fundación de la Comunidad Europea (CE).

La integración europea ha generado una gran cantidad de investigaciones científicas. Semejante producción constituye un invaluable material cuando se trata de investigar los procesos de integración en otras áreas, y así lo han juzgado quienes emprendieron el estudio de la integración en América Latina. A pesar de ello, los dos continentes han seguido caminos muy diferentes, y las teorías basadas en la Unión Europea han resultado insuficientes para explicar la integración regional en resto del hemisferio occidental.

La integración en América Latina evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década del '50 y principios de la del '60, surgen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)² y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo éxito pronto se convirtió en fracaso.³ La segunda etapa se inicia a fines de los '60, cuando se fundan la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que corren la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa se inicia a partir de las transiciones democráticas en la década del '80, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA y del CAN y a la creación del MERCOSUR. Las siguientes secciones describen el desarrollo institucional de estos tres bloques regionales.

² La ALALC pretendía constituirse en una zona de libre comercio que abarcara América del Sur y México. Las asimetrías entre los socios y el proteccionismo económico, entre otras causas (Wionczek 1970: 64), contribuyeron a un rápido agotamiento del proyecto.

³ Dado que los partidos políticos y los parlamentos no fueron considerados suficientemente centrales en el proceso político de algunos países latinoamericanos como para cumplir la función que sus pares europeos desempeñaron (Haas 1967: 338-9), los tecnócratas fueron alentados a ocupar su lugar como negociadores dentro del proceso de integración. El fracaso de los técnicos latinoamericanos en ese rol llevó al estancamiento o retroceso de los intentos integracionistas hasta fines de la década de los '80, cuando los líderes políticos decidieron asumir ellos mismos esa tarea.

II.2. La Comunidad Andina (CAN)

El Pacto Andino (o Grupo Andino), precursor de la CAN, fue establecido en 1969 en el marco de la ALALC. Junto con CARICOM, formó parte de la segunda ola de procesos de integración en América Latina y el Caribe. Sus objetivos fueron tanto mejorar las condiciones de participación de los países menos desarrollados –meta también promovida por los acuerdos de la ALALC— como asimismo tender a una gradual conformación de un Mercado Común de América Latina. Su tratado fundante, el Acuerdo de Cartagena, fue firmado por cinco países: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, y Perú. Venezuela se sumó en 1973, pero Chile se retiró en 1976. El Grupo Andino constituyó un acuerdo surgido y dependiente del Tratado de Montevideo y no adquiriría autonomía jurídica sino hasta 1983, cuando el *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* entró en vigencia. En los '90, después de un periodo de estancamiento y crisis, el proceso de integración fue relanzado, y su estructura institucional fortalecida. El surgimiento del Pacto Andino fue una consecuencia directa del fracaso de la ALALC, y su esquema de integración fue el más amplio hasta entonces realizado en el Tercer Mundo (Mace 1988). Se caracterizó básicamente por dos rasgos. En el plano económico, se basó en dos procesos paralelos: liberalización del comercio interregional y planificación industrial intrarregional. En el plano político, creó una estructura para la toma de decisiones que incluyó dos instituciones principales, la Comisión y la Junta, cuyos sistemas de funcionamiento –voto mayoritario en el primer caso y autoridad supranacional vinculante en el segundo— fueron tan ambiciosos como excepcionales⁴. Un elemento adicional fue un programa extensivo para el tratamiento especial de los países menos desarrollados dentro el grupo (Bolivia y Ecuador).

⁴ Dentro de la Comisión intergubernamental, responsable por las principales decisiones referidas al proceso de integración, no estaba permitido el veto unilateral de un país a ninguna decisión comunitaria, excepto en temas altamente significativos. A su vez, la Junta, a cargo de funciones administrativas, de '*agenda-setting*' y de implementación de las decisiones, gozaba de poderes supranacionales que le permitían emitir normas vinculantes para todos los Estados-miembro –al menos formalmente (Mace 1988).

A pesar de que el Pacto Andino funcionó en forma bastante satisfactoria en sus primeros años, la inclusión de Venezuela y el alejamiento de Chile generaron una serie de crisis significativas. Dada la complejidad del esquema de integración, estos eventos condujeron a una renegociación de mecanismos elementales del proceso y, finalmente, al abandono del cronograma original de integración (Mace 1988). Aparte de la rigidez del acuerdo, el fracaso se debió a otros motivos, entre ellos, la inequitativa distribución de costos y beneficios, la politización de cuestiones técnicas de la integración, el incumplimiento por parte de los miembros de la reglamentación comunitaria (Vargas-Hidalgo 1979), una alta inestabilidad democrática y la falta de un liderazgo regional (Mattli 1999). Mientras algunas causas eran básicamente nacionales, otras eran intrínsecas al esfuerzo integrador. Una de las recetas propuestas para superar las crisis consistió en la construcción de instituciones regionales capaces de resolver los conflictos entre los países miembros, y así se hizo. El resultado fue la creación de la Corte de Justicia y el Parlamento Andino en 1979⁵. Sin embargo, estas instituciones carecían de peso real⁶ —lo cual puede explicarse, en términos neofuncionalistas, por la precedencia de la forma sobre la función⁷. El proceso de integración no vería la luz al final del túnel hasta 1987, cuando se firmó el Protocolo de Quito para flexibilizar los mecanismos de trabajo del bloque.

La renovada estructura institucional del Pacto Andino era más amplia y formalmente profunda que la de cualquier otra región de América Latina —lo que, por cierto, había sido así desde el inicio. No obstante, no fue sino hasta que todos los presidentes se reunieron en 1989, que la región se embarcó en un firme proceso de profundización y apertura; el establecimiento del Consejo Presidencial Andino en 1990

⁵ El Tribunal entró en vigencia en 1983; el Parlamento aún está compuesto por miembros de los congresos nacionales, aunque existen planes tendientes a que sus integrantes sean directamente electos en 2002.

⁶ La debilidad y relativa irrelevancia del Tribunal se hizo evidente cuando debió ser mudado del edificio que ocupaba por no haber podido pagar el alquiler. En cierta oportunidad, un grupo de representantes internacionales se sorprendieron cuando fueron advertidos de que estaban golpeando la puerta de una propiedad vacía (Pereira 2000).

⁷ La teoría neofuncionalista, antecesora de la gobernanza supranacional, fue desarrollada en la década de 1960 por Ernst Haas (1964; 1967) y sus seguidores (entre otros, Schmitter 1970; 1972).

reforzaría la apuesta. El Consejo Presidencial está compuesto por los presidentes de los Estados-miembro, y constituye el órgano de mayor jerarquía dentro del Sistema Andino de Integración (SAI). A su vez, el SAI es una serie de organismos e instituciones que, mediante un trabajo coordinado, dirige el proceso de integración y rige su progreso.

En 1997 la Junta se convirtió en el Secretariado General de la Comunidad Andina, el cuerpo ejecutivo del bloque rebautizado, mientras la Comisión mantuvo su rol como el principal legislador. Actualmente, el principio legal de efecto directo y la supremacía del derecho comunitario hacen de la Comunidad Andina la segunda región en el mundo según su nivel formal de institucionalización, sólo detrás de la Unión Europea. Sus resultados económicos son, sin embargo, menos impactantes. A pesar de funcionar como zona de libre comercio desde 1993 —primero entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y más tarde también con Perú— y de tener un arancel externo común desde el 1° de Febrero de 1995, la característica de la región no ha sido el desarrollo económico sino los desórdenes sociales, la inestabilidad política y el fracaso económico. Por añadidura, en 1995 se libró una breve guerra entre Ecuador y Perú, fruto de disputas territoriales. El balance del proceso es ambiguo: a pesar de la alta institucionalización formal y del compromiso de establecer un mercado común para el año 2005, los países andinos no lograron consolidar una zona de paz, estabilidad y desarrollo (Bonilla 2001). Como resultado, algunos países optaron por negociar acuerdos complementarios con terceros países o regiones —por ejemplo, en un inicio, Colombia y Venezuela lo hicieron con México, y Bolivia y Perú con el MERCOSUR. Más recientemente, sin embargo, Perú y Colombia firmaron tratados de libre comercio con Estados Unidos, lo que llevó a Venezuela a anunciar su retiro del bloque y su integración en el MERCOSUR. En ese contexto, las instituciones regionales han resultado debilitadas y la interdependencia regional no sólo ha detenido su expansión sino que ha comenzado a retraerse.

III.3. *El Mercado Común Centroamericano (MCCA)*

El MCCA fue establecido en 1960 por el Tratado de Managua, firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se unió al bloque en 1963. Las razones que le dieron origen no

fueron solamente económicas, sino principalmente políticas. Entre ellas, la amenaza percibida por la revolución cubana fue altamente significativa (Schmitter 1972), y parcialmente explica el gran apoyo inicial que brindaron los Estados Unidos.

Creado al mismo tiempo que la ALALC como parte de la primera ola de integración en América Latina, el MCCA llegó más lejos y fue mucho más sensible que la ALALC a las propuestas de industrialización sustitutiva de importaciones propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Mace 1988: 411). Hacia el final de los '60, el MCCA era reconocido como "el intento de integración regional más exitoso del mundo subdesarrollado" (Wynia 1970: 319). Medido por el crecimiento del comercio dentro de sus respectivas áreas, los logros del MCCA superan ampliamente los de la ALALC. Sin embargo, no duraría mucho: la llamada "Guerra del Fútbol", entre El Salvador y Honduras, asestó un duro golpe al proceso —cuyas dificultades habían comenzado, sin embargo, antes de la guerra.

Inicialmente, el MCCA registró un muy buen desempeño. Hacia 1965, por el grado y alcance de su integración llegó a estar muy cerca de convertirse en una unión aduanera: la mayor parte de sus aranceles internos fueron eliminados y se estableció un arancel externo común para la mayoría de los artículos (Mattli 1999; Wynia 1970). Además, se firmaron una serie de tratados complementarios y la estructura institucional del bloque fue adquiriendo una complejidad creciente. Este progreso se debió básicamente a una gestión de tipo técnico —es decir, no politizada— (Wynia 1970), y a los bajos costos políticos y económicos de la integración —ya que no amenazaba ningún interés poderoso, y los gastos administrativos fueron pagados con recursos foráneos (Mattli 1999; Nye 1968). No obstante, la fragilidad real de los logros se hizo evidente en tanto la tarea de mantener unida la estructura de integración se convirtió en la principal actividad de los líderes regionales después del *boom* de los primeros años. El resultado fue la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones —es decir, en el nivel vertical de toma de decisiones regional. Schmitter (1970) denominó este mecanismo "*spill-around*", para distinguirlo del *spill-over*⁸ con el que los

⁸ El término *spill-over* es utilizado por la teoría neofuncionalista para explicar los procesos de integración en términos de un "derrame", o efecto cascada, de un área funcional a otra(s). Es decir que, dada la integración en un sector económico (por

neofuncionalistas describieron la integración europea. El estancamiento del proceso duraría dos décadas.

A principios de los '90, la pacificación y democratización llevaron a la reactivación del hasta entonces agonizante MCCA (Grugel 1996; Mattli 1999). Esta vez, sin embargo, Estados Unidos constituiría una amenaza directa en lugar de un líder, hegemón o benefactor, dado que su participación en el TLCAN perjudica la posición y los mercados del Mercado Común Centroamericano en favor de su asociación con México. Para peor, la configuración institucional del grupo es tan voluminosa que convierte la coordinación de políticas y la toma de decisiones a nivel regional en una hazaña colosal.

En lo que concierne a la integración, ésta es la región más desordenada y enredada del continente. El proceso de desarrollo institucional ha sido acumulativo y no centralizado, y recién en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa —que entró en vigencia dos años más tarde— incluyó a casi todos los organismos existentes bajo el paraguas del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Ya en 1996, no obstante, la región presentaba ocho niveles diferentes de participación de los distintos países centroamericanos en variados esquemas de cooperación e integración.

El hecho de que las instituciones centroamericanas no emergieran como un sistema coherente, sino que fueran construidas en sucesivos procesos de expansión y estancamiento, dejó la impronta de una red de entidades confusa y mayormente ineficiente que aun perdura (CEPAL-BID 1998). Schmitter (1970) sostiene que semejante embrollo fue la característica de todo el proceso, no sólo de sus instituciones. En sus palabras, "el proceso Centroamericano jamás ha sido un movimiento arraigado en una satisfacción compartida, una identidad de propósito o un consenso acerca de los valores básicos. Más bien, se ha desarrollado a partir de una serie de crisis relacionadas con desempeños dispares, descontentos periodicos y fines conflictivos" (Schmitter 1970: 48). Ya en 1970, su pronóstico era que la integración económica en Centroamérica probablemente sobreviviría a la llamada "Guerra del Fútbol" (combatida en 1969 entre Honduras y El Salvador), pero la

ejemplo el carbón y el acero en el caso europeo), con el tiempo vendrá necesaria la integración de sectores adyacentes, impulsando así una progresiva integración económica. El término *spill-around*, por el contrario, indica un proceso de "inundación", una ampliación que no responde a criterios funcionales y por lo tanto no produciría retroalimentación.

integración política no. Hacia el final de los '80 no resultaba exagerado afirmar que había sido incluso demasiado optimista. Sin embargo, apenas unos años más tarde, Centroamérica experimentaría un firme avance hacia la democratización a nivel nacional y hacia el relanzamiento de la integración a nivel regional. La concreción de la cumbre presidencial de 1986, seguida en 1987 por la firma de los acuerdos de Esquipulas, constituyeron hitos fundamentales en la resolución de los conflictos violentos y la creación de una zona de paz. Subsecuentemente, la institucionalización de las cumbres presidenciales a partir de 1991 fue, según un informe conjunto de la CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL-BID 1998: 35), “un factor clave en el renovado dinamismo del proceso de cooperación e integración en Centroamérica, y ha... permitido lograr avances de significativa importancia para el desarrollo regional.” La negociación intergubernamental (Sánchez 2003) ha brindado una importante contribución al resurgimiento de la integración en América Central. Sin embargo, todavía se trata de un proceso altamente vulnerable a la influencia exterior, como lo demuestra el denuedo manifestado por los gobiernos centroamericanos para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Sin él, según evalúan los presidentes que participaron de las negociaciones, el desarrollo y bienestar de la región estarían seriamente condicionados.

II.4. *El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*

El MERCOSUR es una asociación económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Creado en 1991, es uno de los más notorios miembros de la tercera ola integracionista en las Américas, contemporáneo del TLCAN, ubicada en el otro extremo del continente. En diez años, el MERCOSUR ha triplicado sus flujos de comercio intrarregional paralelamente al aumento del comercio extrarregional. Además, ha incrementado fuertemente la inversión extranjera directa en sus países miembros y se ha convertido en un actor cada vez más importante tanto para empresas como para gobiernos extranjeros (Bouzas 1998; Nofal 1997).

Nacido como consecuencia de la redemocratización y de la disolución de viejas hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, el MERCOSUR se desarrolló luego con un perfil económico más

orientado hacia el exterior. El presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney encabezaron el proyecto original de acercamiento imprimiéndole su estampa política y personal. Más tarde, el presidente argentino Menem y los brasileños Collor de Mello, Franco y Cardoso continuaron liderando el proceso y manteniendo un fuerte control presidencial sobre el mismo.

Hacia 1995, el MERCOSUR evolucionó de ser una zona de libre comercio entre sus países-miembro, hasta convertirse en una unión aduanera, con el objetivo de largo plazo de transformarse en un mercado común. Su forma es diferente de la de muchos intentos previos o contemporáneos. Como ha observado Peña (1988: 2), el MERCOSUR es “un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio...un proceso de integración original que no sigue necesariamente una metodología similar a la empleada en Europa.”

De acuerdo con la mayor parte de la literatura sobre regionalización, basada principalmente en el caso europeo, el objetivo de crear un mercado común, y más aún, una unión económica, implica tarde o temprano el establecimiento de instituciones regionales. Éstas deben lidiar con los dos mayores dilemas de la acción colectiva: la toma de decisiones y la resolución de disputas. Sin embargo, hasta ahora el MERCOSUR no ha construido ninguna estructura significativa, supranacional o no. Sus decisiones son tomadas a través de mecanismos típicamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. El único cuerpo para la toma de decisiones consiste en tres organismos regionales, compuestos por funcionarios de los Estados-miembro, o por técnicos con un bajo nivel de responsabilidad, designados por cada país: el Consejo del Mercado Común (CMC) –integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país miembro–, el Grupo Mercado Común (GMC), y la Comisión de Comercio. Dos cuerpos consultivos –uno compuesto por representantes parlamentarios y el otro por delegados de la sociedad civil– y un Secretariado mínimo, ubicado en Montevideo, completan la estructura institucional. Un sistema de resolución de disputas limitado provee un mecanismo de arbitraje *ad hoc* que sólo ha sido invocado cinco veces en una década. Además, no hay vigencia automática ni supremacía de la ley comunitaria. Estas características fueron intencionalmente implantadas desde el comienzo, con el objetivo de marcar una clara distinción entre la dirección política y una

indeseada dirección burocrática que pudiera amenazar el proyecto (Caputo 1999). La dirección política se vería, en teoría, asegurada por una cumbre anual de los presidentes. Éstas tienen lugar incluso dos veces por año, junto con las reuniones del CMC, convirtiéndose en la fuerza real detrás del proceso.

En el 2002, a través del Protocolo de Olivos, se establece finalmente un Tribunal permanente. Se planea localizarlo en Asunción para actuar como tribunal de apelación. Sin embargo, las perspectivas tanto sobre la materialización del tribunal como sobre la capacidad real del MERCOSUR de aplicar sus fallos, no son alentadoras. En el corto plazo, es más probable que el MERCOSUR retroceda a que se convierta en una instancia supranacional, en cualquier sentido del término. No obstante, y por paradójico que pueda parecer, la teoría intergubernamental liberal no alcanza para explicar un arreglo intergubernamental como el MERCOSUR, ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales —como el *Tratado de Asunción* de 1991 o el *Protocolo de Ouro Preto* en 1994— no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía. El contraste entre los ambiciosos objetivos del MERCOSUR y su precaria concreción institucional (Perales 2001) es paradójico pero no sorprendente, ya que continúa la arraigada tradición latinoamericana de retórica inconsecuente. El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial, que se sostuvo sobre el diseño presidencialista de los regímenes políticos del Cono Sur (Malamud 2003, 2005a).⁹ Sin embargo, a partir de 1997 el dinamismo del MERCOSUR comenzó a declinar, y la ausencia de instituciones evitó que los avances logrados se afianzaran. Por el contrario, el bloque sufre actualmente un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista, en lo que ha sido llamado un caso de “disonancia cognitiva” (Malamud 2005b).

⁹ Mientras que el grado de influencia que los diferentes regímenes de gobierno tienen sobre la cooperación internacional y la integración regional ha sido analizada por varios autores (Moravcsik 1998; Putnam 1988; Remmer 1998; Russell 1992; Schmitter 1991), por lo general contrastando los regímenes democráticos con los autoritarios, el impacto de los distintos tipos de democracia —presidencial o parlamentaria— ha sido ignorado hasta hace muy poco.

III. CONCLUSIONES COMPARADAS

Varios factores contribuyen a explicar el renacimiento del regionalismo en el mundo luego de la fallida ola de los '60, cuyo único vástago exitoso fue la Comunidad Europea, antecesora de la UE. Entre estos factores, el fin de la Guerra Fría y las grandes transformaciones económicas de las últimas décadas son los más trascendentes. Al demostrar que la adaptación al nuevo escenario era posible, y claramente preferible a su rechazo o al aislamiento (Fawcett 1995), la CE fue frecuentemente tomada como modelo para otras regiones. Sin embargo, el ideal de la integración “viajó” a nuevos continentes con mayor éxito que las instituciones que le dieron concreción en Europa.

De acuerdo con las teorías predominantes, como ya se vio, la ‘demanda’ de integración es una condición necesaria para la construcción de bloques regionales (Mattli 1999), ya se denomine interdependencia económica (Moravcsik 1998) o transacciones transnacionales (Sandholtz y Stone Sweet 1998). Una segunda condición, también necesaria pero igualmente insuficiente, es la ‘oferta’ o ‘provisión’ de integración (Mattli 1999). Ella puede basarse en un adecuado diseño institucional, en un activo liderazgo regional o en ambos. La tesis aquí sostenida es que las condiciones de oferta pueden bastar, aun en ausencia de demanda, para dar cuenta del origen o del relanzamiento de un proceso de integración regional (Malamud 2003; Perales 2003). Sin embargo, los mismos actores que “proveen” integración también pueden estar por detrás de su estancamiento o retroceso; por eso conviene subrayar que la sola oferta de integración no garantiza la irreversibilidad del proceso salvo que logre generar *a posteriori* su propia demanda. Lo que queda claro, no obstante, es que en ausencia de instituciones regionales y empresarios transnacionales los únicos actores con los recursos necesarios para proveer integración son los jefes de gobierno.

Abrevando en Moravcsik, Risse-Kappen (1996: 74) afirma que “cuanto más actúe el gobierno como correa de transmisión entre la sociedad nacional y las instituciones internacionales, y cuanto más reducidas sean las relaciones transnacionales —de las sociedades entre sí y con las instituciones supranacionales—, tanto más fácil resultará para el ejecutivo controlar y manipular recursos de poder tales como la iniciativa, las instituciones, la información y las ideas”. De hecho, cada

vez que en un bloque regional se introdujeron las cumbres de jefes de gobierno como práctica rutinaria, éstas se convirtieron en la máxima instancia decisora. Es relevante también considerar la oportunidad (*timing*) en que tal arreglo se establece, ya que una temprana adopción del mecanismo suele condicionar el proceso de integración, generando una dinámica más marcadamente intergubernamental.

El Cuadro 1 calendariza los eventos clave de seis importantes procesos de integración regional, mostrando cómo la mayoría de sus avances o transformaciones cualitativas (o su misma creación, como en el caso del MERCOSUR) ocurrieron después de que sus máximos organismos de toma de decisiones incorporaran a los jefes de gobierno.

CUADRO 1 *Institucionalización de la intervención de jefes de Gobierno en procesos de integración regional*

<i>Región</i>	<i>Comienzo de Cooperación Funcional</i>	<i>Comienzo de Integración Regional</i>	<i>Establecimiento de Cumbres Presidenciales</i>	<i>Transformación Cualitativa del Proceso*</i>
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1948	1960	1986/91	1991
Comunidad Andina (CAN)	1966	1969	1989	1996
MERCOSUR	1985	1991	1991	1994
Unión Europea (UE)	1948	1951/1957	1974	1985/1991

* "Transformación cualitativa del proceso" se refiere, generalmente, al ascenso de un nivel en la escala de integración (por ejemplo, de zona de libre comercio a unión aduanera, o de esta última a mercado común). En algunos casos, también puede implicar el relanzamiento de un proceso que se hallaba estancado o moribundo.

Analicemos brevemente cada caso. En cuanto a la Comunidad Andina, cualquiera sea la evaluación de su desempeño, la mayoría de los autores concuerda en que los avances logrados en la última década

deben ser adjudicado a una sola institución: el Consejo Presidencial Andino. Lloreda Ricaurte, quien fuera Director General del Secretariado Andino, observó que "la participación activa de los presidentes [en el Consejo Presidencial Andino] ha sido un factor de primer orden en la consolidación y la profundización del proceso Andino de integración" (Lloreda Ricaurte 1988: 121). En el mismo sentido, Abugattas Majluf (1999: 84) señaló que "esta instancia fue la responsable de la reactivación del proceso de integración a partir de 1989." No resulta sorprendente que la crisis por la que atravesó la región entre 1991 y 1994 coincidiera con el lapso durante el cual el Consejo Presidencial no se reunió –básicamente, debido a la suspensión temporal de Perú tras el autogolpe de Fujimori en 1992. Desde 1995, "el Consejo Presidencial Andino se reúne nuevamente retomando el liderazgo del proceso de integración, lo que se plasmó posteriormente en la reforma institucional del sistema de integración Andino, en la creación de la Comunidad Andina, y en la profundización y aceleración del proceso de integración" (Abugattas Majluf 1999: 84). Siguiendo la misma línea, da Cruz Vilaça señaló el rol crucial de los presidentes al apoyar el proceso y reformar las instituciones regionales. En sus palabras, "luego de una fase conflictiva entre 1991 y 1994, la mejoría en el clima de confianza de los países andinos, la realización de la integración económica a través de la instauración de una zona de libre comercio, la adopción de un arancel externo común y la decisión de comenzar la armonización de las políticas macroeconómicas, junto con el inicio de la participación activa de los presidentes andinos en el proceso de integración, crearon los incentivos y las condiciones contextuales para la reforma de las instituciones andinas" (da Cruz Vilaça 1999: 429/30). Como en el caso Centroamericano, el presidencialismo democrático parece haber provisto la base para que la región superara algunas de sus debilidades tradicionales –a pesar de que la Comunidad Andina sigue estando lejos de ser exitosa.

Respecto al Mercado Común Centroamericano, las circunstancias locales fueron decisivas para su destino. Excepto Costa Rica, todos sus miembros han sufrido de inestabilidad política crónica. Autoritarismos tradicionales, junto con desórdenes políticos y luchas civiles, contribuyeron a obstruir los esfuerzos integracionistas. Wynia (1970: 331) centra su análisis en el proceso de formación de políticas nacionales para desafiar la creencia convencional que describe a los presidentes Centroamericanos como 'hombres fuertes', más que como

líderes débiles constantemente acosados por otros aspirantes al poder. Así, sugiere explorar los efectos de las capacidades domésticas de los presidentes sobre la implementación de los compromisos regionales (Wynia 1970: 331), un aspecto que ha sido ignorado por mucho tiempo.

Por su parte, el MERCOSUR es la región en donde la influencia de los jefes de gobierno es más evidente. De hecho, es la única que estableció desde el principio la cumbre presidencial como institución decisora de mayor jerarquía. Lo que es más, la denominada *diplomacia presidencial* —es decir, la intervención informal del presidente— ha devenido el recurso de última instancia para la adopción de decisiones estratégicas y la resolución de crisis peligrosas (de Núñez 1997; Malamud 2003, 2005a; Peña 1998). Lo más llamativo, es que, a pesar de que el MERCOSUR apunta a ser un mercado común —y ya es formalmente una unión aduanera— ha funcionado y se ha manejado sin desarrollar —ni planear— una estructura institucional comunitaria. A diferencia del TLCAN, que trata principalmente de inversiones y comercio, y como la Unión Europea, el MERCOSUR combina un doble proceso de integración económica y cooperación política (Grugel y Almeida Medeiros 1999: 59). Pero, al contrario de la Unión Europea, el supranacionalismo está categóricamente fuera de la agenda.

La década del '90 constituye un punto de inflexión para la integración latinoamericana. La transición desde el regionalismo antiguo y cerrado a uno abierto fue simultánea y secuencial en toda América Latina y el Caribe (Nicholls et al. 2001). Muchos fueron los factores que produjeron este *revival*; entre ellos resultaron cruciales la restauración —o inauguración— de regímenes democráticos en toda la región, la resolución de problemas fronterizos y militares y la homogenización de los desafíos que las economías nacionales debieron enfrentar como consecuencia de la globalización, incluyendo un conjunto de reformas estructurales que se valieron de los acuerdos regionales para “anclar” las políticas de liberalización y apertura en el derecho internacional, otorgándoles de ese modo mayor credibilidad. Sin embargo, la interdependencia económica sigue siendo baja y las instituciones eficientes permanecen ausentes del paisaje regional. Como se ilustró anteriormente, lo que explica el éxito relativo de estos nuevos intentos es una variable política, no económica. En síntesis, la novedad que acompaña el renacimiento regional es el involucramiento directo de los jefes de gobierno. Así, el “presidencialismo

concentracinista” (Malamud 2001) parece haber impulsado, durante un cierto periodo, la integración sin instituciones en América Latina, al brindar mayores certezas de que las políticas de apertura comercial e integración regional no enfrentarían bloqueos institucionales domésticos.

El presidencialismo concentracionista se caracteriza porque los jefes de gobierno, que son al mismo tiempo jefes de estado, poseen una serie de recursos institucionales y partidarios que los ponen en ventaja respecto de otros potenciales actores de bloqueo¹⁰ —los que, por añadidura, suelen ser institucionalmente débiles y estar escasamente cohesionados. Los principales recursos institucionales de estos presidentes son la iniciativa legislativa, el poder de veto sobre las decisiones parlamentarias, la capacidad de emitir decretos de carácter legislativo y la facultad de establecer la agenda de temas a tratar. A la vez, el control de las nominaciones ministeriales y el manejo de los recursos del estado les permiten construir coaliciones partidarias que apoyen sus gobiernos. Este margen de maniobra es el que los presidentes han trasladado con éxito al nivel regional, convirtiendo las cumbres presidenciales de foros deliberativos en ámbitos decisionales. Hasta hoy, las decisiones allí tomadas han favorecido la integración regional, aunque ésta se ha desarrollado más en su aspecto formal (medido en cantidad y diversidad de tratados) que sustantivo (medido por el grado de interdependencia económica). En el futuro, la profundización de los procesos en marcha podría requerir algo más que amplios recursos presidenciales y periódicas cumbres regionales.

A inicios del siglo XXI, la frase de Ernst Haas que encabeza este capítulo parece conservar su vigencia. Las instituciones y líderes supranacionales apenas han conseguido generar efectos positivos sobre la integración en el caso europeo. En el resto, la fortaleza o debilidad de los jefes de gobierno es el factor más importante a la hora de explicar los resultados (positivos o negativos) de los procesos de regionalización. Es cierto que la naturaleza extrema del intergubernamentalismo latinoamericano suele implicar la ausencia de un “tercero imparcial”, y por lo tanto la inexistencia de un marco jurídico en el que los bloques regionales puedan anclar su desarrollo para evitar retrocesos. Así, el cambio en la voluntad política de los jefes

¹⁰ Respecto a los actores de bloqueo o veto y a las teorías que los estudian, véase Tsbelis (2002).

de gobierno puede eventualmente acarrear repliegues de la integración, como sugiere actualmente el caso venezolano. Evaluar apropiadamente la influencia de estos actores, sin embargo, no pretende alentar esas perspectivas negativas sino contribuir para evitarlas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattas Majluf, Luis (1999), "La Comunidad Andina de Naciones y los Procesos de Integración en el Hemisferio." *Regular e Democratizar o Sistema Global. Uma Parceria para o Século XXI*, Forum Euro-Latino-Americano. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. S. João do Estoril, Cascais: Principia.
- Bonilla, Adrián (2001), "Entre el Deseo y la Ficción. Interdependencia e Integración en la Región Andina." *XXIII LASA World Congress*, Washington D.C., September 6-8.
- Bouzas, Roberto (1998), "El MERCOSUR Frente al Nuevo Milenio." *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, AAVV. Bogotá: Ministerio de RREE de Colombia/Corporación Andina de Fomento.
- Caputo, Dante (1999), *Author's interview*, former Argentine Foreign Minister. Buenos Aires: September.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina / BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *La Integración Centroamericana y La Institucionalidad Regional*.
- da Cruz Vilaça, José L. (1999), "Sobre as Instituições num Processo de Integração. União Europeia, Mercosul, Comunidade Andina." *Regular e Democratizar o Sistema Global. Uma Parceria para o Século XXI*, Forum Euro-Latino-Americano. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. S. João do Estoril, Cascais: Principia.
- de Núñez, Alberto (1997), "La Diplomacia Presidencial." *Archivos del Presente* 3(10):133-39.
- Fawcett, Louise (1995), "Regionalism in Historical Perspective." *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Louise Fawcett and Andrew Hurrell. Oxford: Oxford University Press.
- Grugel, Jean (1996), "Latin America and the Remaking of the Americas." *Regionalism and World Order*, eds. Andrew Gamble and Anthony Payne. Houndmills and London: Macmillan Press LTD.
- Grugel, Jean y Marcelo de Almeida Medeiros (1999), "Brasil and MERCOSUR." *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, eds. Jean Grugel y Will Hout. London y New York: Routledge.

- Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1967), "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America." *Journal of Common Market Studies*. 5(4):315-43.
- Hix, Simon (1994), "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics." *West European Politics* 17(1):1-30.
- Lloreda Ricaurte, Nicolás (1998), "Las Instituciones Comunitarias Andinas." *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, AAVV. Bogotá: Ministerio de RREE de Colombia/Corporación Andina de Fomento.
- Mace, Gordon (1988), "Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road." *International Journal* 43(3):404-27.
- Malamud, Andrés (2001), "Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis." *SPS Working Paper 2001/01*, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- Malamud, Andrés (2003), "Presidentialism and MERCOSUR: A Hidden Cause for a Successful Experience." *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, ed. Finn Laursen. London: Ashgate:53-73.
- Malamud, Andrés (2005a), "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination." *Latin American Research Review*, 40(1):138-64.
- Malamud, Andrés (2005b), "MERCOSUR Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement." *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3):421-36.
- Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, y Wolfgang Streeck (1996), *Governance in the European Union*. London: Sage Publications.
- Mattli, Walter (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milner, Helen (1993), "Maintaining International Commitments in Trade Policy." *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, eds. R. K. Weaver and Bert A. Rockman. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley Cal.: University of California Press.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Nicholls, Shelton et al. (2001), "Open Regionalism and Institutional Developments among the Smaller Integration Schemes of CARICOM, the Andean Community and the Central America Common Market." *Regional Integration in Latin America and the Caribbean. The Political Economy of Open Regionalism*, ed. Victor Bulmer Thomas. London: ILAS.
- Nofal, María B. (1997), "Las Grandes Asignaturas Pendientes en el MERCOSUR." *Boletín Informativo Techint Separata*(292).
- Nye, Joseph N. (1968), *International Regionalism*. Boston: Little, Brown & Co.
- Peña, Félix (1998), "El Desarrollo Institucional del MERCOSUR." *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, AAVV. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.
- Perales, José Raúl (2001), "La Coordinación Macroeconómica y las Instituciones Políticas en el Cono Sur." *XXIII LASA World Congress*, Washington D.C., September 6-8.
- Perales, José Raúl (2003), "A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the MERCOSUR." *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, ed. Finn Laursen. London: Ashgate.
- Pereira, Celso (2000), *Author's interview*, Brazilian diplomat. Brasilia: December.
- Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42(3):427-60.
- Remmer, Karen L. (1998), "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons From the MERCOSUR Region." *International Studies Quarterly*(42):25-52.
- Risse-Kappen, Thomas (1996), "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union." *Journal of Common Market Studies* 34(1):53-80.
- Rockman, Bert A. (1997), "Institutions, Democratic Stability, and

- Performance." *Institutions and Democratic Statecraft*, eds. Metin Heper, Ali Kazancigil, and Bert A. Rockman. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Russell, Roberto (1992), "Type of Regime, Changes of Government and Foreign Policy: The Case of Argentina (1976-1991)." *FLACSO, Documentos e Informes de Investigación*(127).
- Sánchez, Rafael (2003), "Rebuilding the Central American Bloc in the 1990s: An Intergovernmentalist Approach to Integration." *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, ed. Finn Laursen. London: Ashgate.
- Sandholtz, Wayne y Alec Stone Sweet (1998), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. (1974), *The Imperial Presidency*. London: André Deutsch Limited.
- Schmitter, Philippe C. (1970), "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?" *Journal of Common Market Studies* 9(1):1-48.
- Schmitter, Philippe C. (1972), "Autonomy or Dependence As Regional Integration Outcomes: Central America." *Institute of International Studies, University of California, Berkeley*(Research Series 17).
- Schmitter, Philippe C. (1991), "Change in Regime Type and Progress in International Relations." *Progress in Postwar International Relations*, eds. Emanuel Adler and Beverly Crawford. New York: Columbia University Press.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vargas-Hidalgo, Rafael (1979), "The Crisis of the Andean Pact: Lessons for Integration among Developing Countries." *Journal of Common Market Studies* 17(3):213-26.
- Wallace, William (1999), "The Sharing of Sovereignty: the European Paradox." *Political Studies*(47):503-21.
- Weaver, R. K. and Bert A. Rockman (1993a), "When and How Do Institutions Matter?" *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, R. K. Weaver and Bert A. Rockman. Washington DC: The Brookings Institution.
- Weaver, R. K. and Bert A. Rockman (1993b), "Assessing the Effects of Institutions." *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, R. K. Weaver and Bert A. Rockman.

- Washington DC: The Brookings Institution.
- Wionczek, Miguel S. (1970), "The Rise and Decline of Latin American Economic Integration." *Journal of Common Market Studies* 9(1): 49-67.
- Wynia, Gary W. (1970), "Central American Integration: The Paradox of Success." *International Organization* 24(2):319-34.