

APROXIMACIÓN A LOS REGÍMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Carlos Murillo Zamora*

I. INTRODUCCIÓN. II. CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES. III. REGÍMENES INTERNACIONALES. 1. Conceptualización de los regímenes internacionales. 2. Origen y formación de los regímenes. 3. Propósitos y función de los regímenes. 4. Solidez, efectividad y persistencia del régimen. IV. INTEGRACIÓN REGIONAL. 1. Imprecisión conceptual acerca de región y regionalismo. 2. Recuento teórico de la integración regional. V. REGÍMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL. VI CONSIDERACIONES FINALES.

La dinámica de los procesos de integración regional, mostrada en la última década, obliga a revisar algunos de los postulados del marco teórico que trata de explicarlos. Tal revisión conduce a incorporar las premisas y elementos básicos de los regímenes internacionales, uniéndolos a los de la integración para poder explicar, a partir de una perspectiva social constructivista, la existencia de los regímenes de integración regional. Estos permiten observar, entender y explicar el comportamiento de los esquemas de integración regional y la conducta de algunos estados.

I. INTRODUCCIÓN

La integración regional (i.r.)¹ no es solo resultado de una decisión de agentes colectivos – estados– para coordinar ciertas acciones, en una región, sino que es el producto de la construcción de una identidad supraestatal. Por lo tanto, puede llegar a constituirse en un agente con identidad e intereses propios; pero que en sus niveles iniciales muestra una estructura y dinámica superior a la de las instituciones internacionales e inferior a las de las

* Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Costa Rica.

© Carlos Murillo Zamora. Todos los derechos reservados.

¹. En este artículo me refiero al objeto de estudio con iniciales en minúscula y a los enfoques teóricos y campos de estudio (disciplina y subdisciplinas) con iniciales en mayúscula. En el caso particular de integración regional utilizo puntos para separar las iniciales (i.r.), a efecto de diferenciar la abreviatura del verbo ir.

organizaciones internacionales. No se trata ni de procesos exógenos a los estados e impuestos desde los ámbitos internacional y global; ni estrictamente de procesos endógenos de los estados; sino de una construcción producto de la interacción entre agentes y entre éstos y la estructura regional, internacional y global.²

La dinámica que adquirió el regionalismo y la i.r. hacen necesario identificar un esquema de análisis que permita entender y explicar los recientes ejemplos. Sobre todo porque algunos casos y prácticas regionales han contradicho el modelo clásico de integración, que se supone es lineal y, por tanto, la adopción de un nivel conduce, al siguiente en el mediano o largo plazo.

Considerando que los resultados de la i.r., sobre todo en sus fases iniciales, no conducen al establecimiento de estructuras complejas como las de las organizaciones internacionales, es necesario recurrir a los conceptos básicos de la Teoría de Regímenes Internacionales (TRI), integrándolos con aquellas nociones fundamentales de la Teoría de Integración Regional (TIR). Esto genera un fenómeno denominado «regímenes de integración regional» (rir), los cuales no muestran el comportamiento lineal de la i.r. clásica, que responden al mayor o menor grado de convergencia de los intereses y conductas de los agentes estatales.

En este artículo formulo una aproximación a los rir,³ teniendo en cuenta la problemática de la construcción de identidades; lo relativo a los regímenes internacionales, cuya teoría ocupa un lugar cada vez más importante en Relaciones Internacionales (RRII); luego me refiero la i.r. y sus principales planteamientos teóricos. A partir de esos conceptos y nociones propongo la tesis de los rir, como recurso para entender y explicar la dinámica del regionalismo y los procesos de integración inter-estatal.

II. CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES

Los agentes, y por tanto la interacciones entre ellos y la estructura son construidas socialmente. El sistema internacional no es la excepción. Por supuesto, los aportes de los agentes dominantes serán más notorios. Esto permite reconocer que las estructuras sistémicas internacionales y globales resultan, en palabras de Alexander Wendt, de «las clases de roles que dominan el sistema».⁴ Por lo tanto, los agentes y la estructura deben

². Cabe señalar que en términos de niveles de análisis hoy es necesario superar la división tripartita tradicional, de societal, estatal e internacional, incorporando otros tres niveles para alcanzar un esquema: individual, societal, estatal, regional, internacional y global. Por razones de la temática tratada y de espacio no ahondo sobre esta cuestión en este artículo.

³. Este artículo resume los principales aspectos tratados, en C. MURILLO. *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría defendida en Universidad Nacional de Costa Rica, 2002 (inérita); y en un trabajo más amplio que actualmente preparo bajo el título de «Regímenes de Integración Regional. Una aproximación constructivista».

⁴. A. WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 247.

observarse en conjunto, y no por separado, a fin de entender la dinámica de los eventos y fenómenos.

La observación e interpretación de los hechos en la dimensión apropiada es clave para entenderlos y explicarlos, pues la posición de los agentes en la estructura está determinada por la representación de sí mismos y de los otros; por ende, los roles son relacionales, o sea producto de la interacción y son atributos de la estructura.⁵ De ahí que «la estructura del sistema internacional ejerce tanto efectos constitutivos como causales sobre las identidades de los estados».⁶ Esto hace que el sistema internacional sea un escenario muy distinto al hobbesiano, en el que predomina un estado de «guerra de todos contra todos» ante la ausencia de un super-leviatán.⁷ Pero ello no significa que los agentes sean sólo producto de las reglas y normas vigentes en el sistema internacional, sino que resultan de sus interacciones, que generan prácticas que a su vez reproducen y cambian «las estructuras normativas por las cuales [los agentes] son capaces de actuar, compartir significados, comunicar intenciones, criticar demandas y justificar escogencias.»⁸

De lo anterior se deduce la importancia de la relación agente-estructura, incluso ubicada en el plano metateórico, al estar presente en los supuestos de la mayoría de las teorías.⁹ Sin embargo, en RRII han predominado enfoques parciales los cuales enfatizan sólo uno de los componentes: el rol del agente o el de la estructura,¹⁰ cuando el procedimiento lógico es observar las interacciones agente-estructura en conjunto.

De estos aspectos me interesa hacer una breve referencia a la identidad, porque los rir resultan de la convergencia de intereses de agentes colectivos y conducen a adoptar nuevas identidades; lo cual, eventualmente, puede provocar el surgimiento de un nuevo agente colectivo.

La identidad es lo que hace que una cosa sea lo que es.¹¹ Está arraigada en la esencia subjetiva del agente, y requiere de una relación externa para que el hecho interno sea reconocido como tal. Por ende la identidad de Ego no existe sin la de Alter. Es una construcción no unilateral; pues un agente no construye su identidad en el vacío y soledad. Es decir, según las circunstancias el Yo identifica intereses comunes con los de los Otros,

⁵. *Ibidem*, p. 257.

⁶. *Ibidem*, p. 28.

⁷. F. KRATOCHWILL, *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p.4.

⁸. *Ibidem*, p. 61.

⁹. Vid W. CARLSNAES, «The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis», *International Studies Quarterly*, núm. 36.

¹⁰. Vid. W. CLARK, W. «Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions», *International Studies Quarterly*, núm. 42.

¹¹. A. WENDT, *op cit*, p. 224.

llegando a pensar en términos de «nosotros», lo que genera una «identidad colectiva», en la cual todos procuran preservar y fortalecer su conocimiento compartido (cultura).¹²

Pero esa identidad colectiva es de carácter específico, pues el hecho que Ego comparta algunos intereses con Alter, no presupone que lo haga en todo momento. Además, no significa que la interacción esté totalmente exenta de actitudes egoístas que generan conflictos. Con lo que se retorna a los «círculos concéntricos» de identificación en donde el primer círculo constituiría el Yo o Ego (la individualidad) y los otros los distintos niveles de intereses colectivos, que son identidades agregadas a la individual.

Este tema es clave porque del manejo de la identidad dependerá la robustez que adquieran los regímenes de integración regional, en la medida que su establecimiento significa una restricción o limitación a la categoría a la cual pertenecen los individuos bajo una identidad determinada por razones de nacionalidad. Hay que tener en cuenta que según Marysia Zalewski y Cynthia Enloe «La identidad determina cómo usted será tratado, qué se espera de usted, qué usted espera de sí mismo, qué trabajos estarán disponibles para usted, a qué trabajos usted aplicará, cuál será su salud, si a usted le será ofrecida la oportunidad de ser atendido como infante, si usted será visto como un enemigo o amigo.»¹³

A partir de las identidades se crean los intereses, que según Allan Rosenberg¹⁴ son «creencias acerca de cómo las necesidades son alcanzadas.» Esas necesidades son tanto de identidad como materiales. La identidad refleja la estructura interna y externa de los agentes, pues «Las necesidades de identidad son últimamente un asunto de cognición individual y social más que de biología.»¹⁵ Es decir, «los estados actúan sobre la base de intereses percibidos».¹⁶

Si los intereses son «lo que los actores quieren», éstos «presuponen identidades, porque un actor no puede conocer lo que quiere hasta que sepa quién es»; de ahí que «sin intereses las identidades no tienen fuerza motivacional, sin identidades los intereses no tienen dirección.»¹⁷ Por lo tanto, los intereses son producto de la identidad y no están dados. Además, los intereses responden a las interacciones de los actores en función del número y relevancia del grupo de agentes y a la relevancia de los temas incluidos en la agenda; al mismo tiempo que dependen del conocimiento e interpretación de los hechos que tengan y

¹². Para A. Wendt «Los intereses colectivos significan que los actores hacen que el bienestar del grupo sea un fin en sí mismo, el cual, en cambio, les ayudará a superar los problemas de la acción colectiva que acosan a los egoístas.» *Ibidem*, p. 337.

¹³. M. ZALEWSKI, Y C. ENLOE, «Questions about Identity in International Relations», en K. BOOTH Y S. SMITH, (eds) *International Relations Theory Today*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995 p. 282-3.

¹⁴. Citado por A. WENDT, *op cit*, p. 130.

¹⁵. *Ibidem*, p. 130.

¹⁶. *Ibidem*, p. 113.

¹⁷. *Ibidem*, p. 231.

hagan los actores. Por consiguiente, el marco institucional en el que se expresen los intereses influye en éstos.¹⁸

En el caso de los estados hay que tener en cuenta que «son actores cuya conducta está motivada por una variedad de intereses arraigados en identidades corporativas, tipo, rol y colectiva.»¹⁹ Es decir, «la identidad de un estado implica sus preferencias y acciones consecuentes.»²⁰

Al igual que el individuo, los agentes colectivos, como los estados, pueden asumir identidades en un nivel supraestatal, como es el regional, sin que ello implique un abandono de otras identidades. Lo fundamental es que los intereses que deriven de esas nuevas identidades no sean contradictorios. En el momento en que tal contradicción surgiera, es muy probable (dependiendo de los costos de salida) que el estado deserte y prefiera aislarse de sus vecinos inmediatos. Esto permite entender por qué algunos agentes muestran una mayor disposición a participar en esquemas regionales en ciertos momentos, y en otras oportunidades se resisten o bien adoptan una conducta de bajo perfil.

III. REGÍMENES INTERNACIONALES

Los regímenes internacionales constituyen uno de los temas más analizados en RRII durante las últimas dos décadas. Ello ha permitido entender y explicar muchos de los fenómenos que no eran atendidos por las teorías racional-positivistas. Por lo tanto, desde la perspectiva de la TRI «las instituciones normativas que efectivamente regulan las interacciones sociales no necesitan una autoridad central como un pre-requisito»,²¹ por lo que resulta posible la «governabilidad sin gobierno».

De la búsqueda de ganancias relativas por parte de los agentes²² es donde los regímenes surgen como la institución que permite a los agentes alcanzar sus intereses comunes; sin perder la identidad ni caer en la subordinación y la dependencia, que rompería con la idea de una sociedad internacional. Además, no los obliga a supeditar sus decisiones a estructuras más complejas -excepto en caso de normas vinculantes-; pero tampoco a permanecer en un escenario hobbesiano. Por lo tanto, se trata de la posibilidad de crear un mecanismo de interacción en el que las relaciones entre los agentes y entre éstos y la estructura sean mutuamente constitutivas.

¹⁸. T. GEHRING, *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*. Peiter Lang, Frankfurt, 1994, 16.

¹⁹. A. WENDT, *op cit*, p. 233.

²⁰. T. HOPF, «The Promise of Constructivism in International Relations Theory», *International Security*, vol. 23, núm. 1, 1998, p. 175.

²¹. P. MAYER, V. RITTBERGER y M. ZÜRN, «Regime Theory. State of Art and Perspectives», en V. Rittberger (ed) *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 398.

²². *Ibidem*, p. 401.

A través del mecanismo de interacción del régimen internacional, los agentes logran superar la incertidumbre que genera el exceso o ausencia de información y los problemas de percepción propios del sistema internacional. Así alcanzan más fácilmente el nivel de conocimiento consensual necesario para lograr una vida en común que permita la consecución de sus intereses.

Los regímenes internacionales no son un fenómeno reciente. Su estudio se origina en el artículo seminal de John Ruggie, «International Responses to Technology, Concepts and Trends»²³. Sin embargo, en los últimos 20 años el número de regímenes ha aumentado.

1. Conceptualización de los regímenes internacionales

El desarrollo del concepto a partir del artículo seminal de John Ruggie fue bastante dinámico hasta alcanzar una definición de consenso, alrededor de la cual se han formulado conceptualizaciones más precisas, por una parte, o más difusas, por otras. Stephen Krasner²⁴ formuló, a partir de los debates, como definición de consenso: «conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales.»

A partir de esa definición, se han incorporado nuevos elementos y reorientado la importancia de otros. Pero la idea básica se mantiene. Los actores no se incorporan a un régimen por las simples expectativas de beneficios; sino porque presumen la posibilidad real de una acción cooperativa más allá del auto-interés. Sin embargo, la definición de consenso es considerada por Stephen Haggard y Beth Simmons²⁵ como puramente descriptiva, al poder señalarse que existirá un régimen cuando haya «un rango de conductas estatales coincidentes en un área temática particular».

Otro aspecto relevante son las características de los regímenes. Según Donald Puchala y Raymond Hopkins²⁶ es posible identificar los siguientes aspectos:

- i. se trata de un fenómeno actitudinal, pero que es en sí mismo subjetivo porque «existen inicialmente como entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes acerca de una conducta legítima, apropiada o moral.»;

²³. J. RUGGIE, «International Responses to Technology, Concepts and Trends», *International Organizations*, vol. 29, núm. 3, 1975.

²⁴. S. KRASNER. «Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables», en S. KRASNER (ed), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2.

²⁵. S. HAGGARD y B. SIMMONS, «Theories of International Regimes», *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987 p. 17.

²⁶. D. PUCHALA y R. HOPKINS, «International Regimes: Lessons from Inductive Analysis», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 246-47.

- ii. comprende procedimientos apropiados para la toma de decisiones;
- iii. posee una caracterización de los principios y normas que condicionan la conducta de los actores;
- iv. tienen una élite constituida por los actores principales (estados), pero pueden haber otros;
- v. existen en un área temática en la que las conductas pueden ser moldeadas.

Los elementos esenciales o componentes del constructo, que de acuerdo con Thomas Gehring²⁷ son al menos los siguientes:

- i. *sistema de normas*: «los regímenes son sistemas de normas de diferentes tipos.» En el centro del régimen están las normas sustantivas o constitutivas, a las que se suman las regulativas;
- ii. *negociaciones y decisiones colectivas*: las normas resultan de las interacciones entre agentes en las distintas esferas de acción y comunicación; por lo tanto las normas en un régimen resultan de negociaciones y de la habilidad para adoptar decisiones colectivamente;
- iii. *multilateralismo*: el régimen sólo tiene sentido en un contexto colectivo, pues «Las normas revelan su verdadero poder sólo en situaciones multilaterales porque pueden organizar las reacciones de las terceras partes miembros de la comunidad»;
- iv. *área temática específica*: A pesar de la especificidad, sobre la que hay consenso, las áreas temáticas pueden traslaparse y constituir áreas temáticas más grandes, por lo cual es necesaria una clara delimitación temática; y
- v. *efectividad*: «Los regímenes deben ser implementados y la implementación puede fallar», por lo que todo régimen está acompañado de un “cierto riesgo de fracaso.»

Por consiguiente, estamos frente a un tipo de institución internacional que muestra distintos grados de legalización²⁸ y responde a la multiplicidad de intereses de los actores internacionales, por lo que es posible identificar tipos ideales. Por ello nos encontramos con regímenes que se establecen sobre bases jurídicamente formalizadas, al igual que esquemas menos formalizados, o, en palabras de Noe Cornago,²⁹ sobre modalidades de cooperación multilateral menos formalizadas.

Los principios, normas y reglas son fundamentales en el surgimiento, permanencia y extinción de los regímenes. En la práctica estos componentes están vinculados con el área

²⁷. T. GEHRING, *op cit*, pp. 394-96.

²⁸. Acerca de la cuestión sobre legalización en RRII *vid* K. ABBOTT, *et all*, «The Concept of Legalization», *Internacional Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000.

²⁹. N. CORNAGO, «Elementos para el análisis del proceso político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado», *Anuario de Derecho Internacional*. Universidad de Navarra, España, 1998, p. 212.

temática, sin que necesariamente exista una jerarquía o una consistencia plena entre ellos.³⁰ Los principios, en cierta medida por su grado de abstracción, constituyen el componente al que se le ha dado menos atención. Incluso autores, como Robert Keohane, los consideran implícitos en el concepto de reglas. No obstante, los principios, al igual que las normas, forman parte de las creencias e intereses de los actores, y les permite a éstos expresar esas creencias.³¹

Situación muy distinta ocurre en el caso de las normas, consideradas como esenciales en la constitución de regímenes, puesto que son creencias compartidas o expectativas colectivas que en la praxis se convierten en estándares de conducta para actores con una identidad dada. Por lo tanto, las normas son «estándares *colectivos* de conducta»³² y «no existen objetivamente». Son constituidas en una interacción específica y en un contexto determinado. Esa construcción continua conduce a la formulación de «conjuntos de normas» independientes de otros grupos normativos, que al interrelacionarse llegan a constituir «sistemas normativos». Estos, según el grado de coherencia y de legalización se tornan en instituciones en el ámbito de una comunidad.

Es necesario reconocer que existen normas externas al régimen que inciden en sus procedimientos de toma de decisiones³³. Por consiguiente, los regímenes no son estructuras cerradas; por el contrario, la estructura sistémica en la que están insertos y los *outputs* de los sistemas domésticos que los componen inciden en su comportamiento.

Además de las normas externas, considérese que la dinámica comunicativa del régimen se ve influenciada por factores extra contextuales como el poder estatal y por actores domésticos, que no deben ser ignorados. Existe «una relación potencialmente importante a ser explorada»³⁴

Las reglas, en cuanto componente esencial del marco instrumental y operativo del régimen, prescriben la colaboración que realizan las partes en éste.³⁵ Para algunos autores³⁶ es precisamente en la formulación de esas reglas en donde se pone de manifiesto que los

³⁰. R. WOLFE, *Rendering Unto Caesar: How legal pluralism and regimen theory help in understanding 'multiple centres of power'*. Paper delivered to the Project on Trends Workshop on Multiple Centres of Power; University of Victoria, 1999. Disponible: <http://qsilver.queensu.ca/~wolfer/461>

³¹. J. SCOTT, *Small States and Security Regimes. The International Politics of Nuclear Non -proliferation in Nordic Europe and the South Pacific*. University of Press of America, Maryland, 1995, p. 12.

³². Vid T. GEHRING, *op cit*, cursiva en el original.

³³. *Ibidem*, p. 48.

³⁴. F. KRATOCHWIL y J. G. RUGGIE, «I.O: A State of the Art or An Art of the State», *International Organization*, vol. 40, núm. 4, 1986, p. 768.

³⁵. E. HAAS, «Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes» *World Politics*, vol. 32, núm. 3, 1980, p. 397.

³⁶. Vid A. HURREL, «International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach», en V. RITTBERGER (ed) *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 52.

regímenes son el simple reflejo del poder y de los intereses de los estados. Pero hay que tener en cuenta que son «las normas y principios basados en el conocimiento consensual [las que] moldean las reglas.»³⁷ Por lo tanto, visto desde una posición inversa las reglas «convierten las normas del régimen en prescripción y proscripción concretas».³⁸ De ahí que el régimen posea una dimensión regulativa que facilita «la toma de decisiones conjunta y alienta la reciprocidad y confianza entre los participantes», al garantizar el intercambio de información dentro de los parámetros implementados por las reglas.³⁹

Finalmente, los procedimientos para la toma de decisiones constituyen la parte más operativa del régimen y se refieren, al «cómo la colaboración/participación es ejecutada.»⁴⁰ Por ello es la parte más susceptible de cambio, pues en definitiva cada régimen implementa los procedimientos, al igual que las normas y reglas, de manera particular; aún cuando utilicen mecanismos similares para alcanzar las metas.⁴¹

2. Origen y formación de los regímenes internacionales

En este aspecto del origen y formación de los regímenes es en donde se observan las mayores divergencias en la TRI.

En la medida que los regímenes son creaciones sociales, su origen atiende a los intereses y objetivos de los actores; por lo que no se relacionan con asuntos claves, como los intereses, costos, beneficios y bienes colectivos⁴². Por lo tanto, los regímenes aparecen en el momento en que los actores abandonan una toma de decisiones independiente en procura de alcanzar sus intereses; optando por enfrentar el dilema entre los intereses y las aversiones comunes⁴³ en forma conjunta a partir de las expectativas y modelos de conductas y prácticas, en los que la acción conjunta es lo relevante.⁴⁴ Así los actores determinan que «los resultados accesibles conjuntamente son preferibles a aquellos que son o podrían ser alcanzados independientemente».⁴⁵

³⁷. R. WOLFE, *op cit*, p. 393.

³⁸. A. HASENCLEVER, P. MAYER, and V. RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 9.

³⁹. J. SCOTT, *op cit*.

⁴⁰. E. HAAS, *op cit*, p. 397.

⁴¹. Vid J. MORROW, «Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information», *International Organization*, vol. 48, núm. 3, 1994 p. 413.

⁴². E. HAAS, «Words Can Hurt you; Or, Who Said What to Whom about Regimes», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 212.

⁴³. A. STEIN, «Coordination and Collaboration: Regime in an Anarchic World», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 311.

⁴⁴. O. YOUNG, «Regime Dynamics: the rise and fall of International Regimes», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 278.

⁴⁵. A. STEIN, *op cit*, p. 311.

Ahora bien, la convergencia de expectativas en un área temática no es condición suficiente para el establecimiento de un régimen. Son necesarios otros elementos y factores. Entre ellos las conductas y los roles, el sistema del lenguaje y los condicionantes que se derivan de la estructura de los sistemas regional, internacional y global.

Otros factores considerados como definatorios del proceso de formación: negociación integrativa, requerimiento de unanimidad y existencia de un velo de incertidumbre.⁴⁶ Estos se complementan con propiedades de la negociación institucional para la formación del mecanismo, tales como enfoque orientado hacia los problemas; existencia de divisiones intra e inter estatales (v. gr. las comunidades epistémicas); e inserción de las negociaciones en un contexto político y socioeconómico.

Como anoté, la creación de un régimen es un proceso negociado⁴⁷ para definir normas, reglas y procedimientos en un área temática definida, bajo un contexto condicionado por el conocimiento, los valores y preferencias de los actores, quienes toman en cuenta los efectos de la substitución y de interacción.⁴⁸ Por consiguiente, los regímenes surgen «donde hayan flujos subyacentes de transacciones transfronterizas» y «la gobernabilidad global no puede ser explicada por el poder de los estados más grandes o por las acciones de las organizaciones internacionales formales»⁴⁹. Esto explica la participación de agentes no estatales en la construcción de regímenes.⁵⁰

Un régimen no comienza a formarse hasta que «un problema de interacción emerge en la agenda internacional»⁵¹. Es decir, un actor se interesa en un cambio de las normas existentes. Ese cambio ocurre por una variación en los intereses y preferencias del actor que se orientan hacia un área temática, lo cual se ha desarrollado a partir de una situación específica e incluso aparece como un tema novedoso de la agenda regional, internacional o

⁴⁶. Citado por A. HANSECLEVER, P. MAYER, y V. RITTBERGER, *op cit*, p. 74.

⁴⁷. Véase entre otros los aportes de O. YOUNG, «The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment», *International Organization*, vol. 43, núm. 3, 1989; A. HANSECLEVER, P. MAYER, y V. RITTBERGER, *op cit*; y F. KRATOCHWILL, «Contract and Regimes. Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?», en V. RITTBERGER (ed), *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997.

⁴⁸. O. YOUNG y G. OSHERENKO, «Testing Theories of Regime Formation. Findings from a Large Collaborative Research Project» en V. RITTBERGER (ed), *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997.

⁴⁹. R. WOLFE, *op cit*, p. 392.

⁵⁰. Para Kevin Stoda las comunidades epistémicas contribuyen a la creación de regímenes fundamentalmente por dos razones: (i) «incrementar la curva de aprendizaje de los actores»; y (ii) «tener miembros de las comunidades epistémicas vinculados a altas posiciones burocráticas en los gobiernos y los regímenes». Vid K. STODA, *Hybrid International Regime Theory: Epistemic, Rational Choice, Interdependency Models Applied to Kyoto Global Warming Treaty*. 2001, disponible:

<http://www.geocities.com/Athens/Delphi/3533/kyoto.html>

⁵¹. T. GEHRING, *op cit*, 412.

global. Esto hace que las normas existentes no sean suficientes para regular la interacción entre los actores interesados.

3. Propósito y función de los regímenes

La principal función que se les atribuye a los regímenes internacionales es facilitar la coordinación de acciones y políticas y la adopción de conductas cooperativas en la mayoría de las áreas temáticas. Lo que se logra a través del intercambio y administración de la información y la reducción de la incertidumbre.

Ahora bien, en el caso de grandes grupos, el propósito del régimen puede ser menos preciso por la multiplicidad de intereses y la dificultad para lograr el consenso. Así, por ejemplo, en los esquemas de integración regional el número es un factor clave, al igual que el rol de la simetría en la distribución de los beneficios, porque como régimen con múltiples temas o áreas temáticas debe considerar los efectos de largo plazo y la conducta de los estados dentro del rir.

Para Robert Keohane⁵² la principal función de los regímenes es «facilitar la formulación de acuerdos específicos sobre temas de importancia sustantiva en las áreas temáticas cubiertas por el régimen.» Así las expectativas de los miembros son consistentes, permitiendo alcanzar beneficios mutuos que resultarían imposibles en ausencia del régimen y «la acción conjunta *ad hoc* sería inferior a los resultados de la negociación en un contexto del régimen.»⁵³

Además, los regímenes contribuyen al proceso de aprendizaje⁵⁴ –al igual que regional y global– que requieren los agentes para tener expectativas comunes y coordinar políticas. No son mecanismos estáticos y limitados a la creación y transformación de los sistemas normativos. Ello porque los regímenes son creados para resolver problemas, por lo que el propósito para el que fueron establecidos varía según los intereses de los estados, aún en áreas temáticas similares. Incluso esos propósitos pueden cambiar con el tiempo.⁵⁵

Sin embargo, de acuerdo con hay áreas en las que el rol de la cooperación es limitado o inexistente. Algunos autores argumentan que los obstáculos surgen del número de

⁵². R. KEOHANE, «The Demand for International Regimes», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 334.

⁵³. *Ibidem*.

⁵⁴. P. HAAS, «Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control», *International Organizations*, vol. 43, núm 3, 1989, p. 377.

⁵⁵. R. KEOHANE, «The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme», en V. RITBERGER (ed), *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1987, pp. 43-4.

participantes (a mayor cantidad más dificultad para coordinar) y de la asimetría.⁵⁶ Por supuesto, tal análisis obvia la convergencia de intereses, insistiendo en el carácter racional y egoísta de los estados.

4. Solidez, efectividad y persistencia del régimen

Un tema al que se le ha prestado poca atención por parte de la TRI, es lo relativo a la solidez, efectividad y persistencia del régimen; esto a pesar que una vez establecido, la preocupación se centra en su operación, la cual permite determinar el cumplimiento de las reglas y los procedimientos de toma de decisiones. Para Peter Haas⁵⁷ la cuestión del cumplimiento no está limitada o es el resultado de la coerción o la anticipación de beneficios, sino que hay otros factores contextuales que contribuyen, como el rol de las comunidades epistémicas. Por su parte, Arthur Stein⁵⁸ introduce los factores de tradición y legitimidad como claves en el mantenimiento y subsistencia de los regímenes.

Sin embargo, no hay que olvidar que la conexión entre los regímenes y los agentes no es unidireccional, sino de mutua condicionalidad, como señala Charles Lipson⁵⁹ cuando anota que «Un régimen en formación crea un significativo contexto para el marco de las políticas nacionales. Los arreglos y las instituciones multilaterales pueden restringir el proceso político, proveer nuevas oportunidades y fuentes de apoyo para algunos tomadores de decisión y finalmente influenciar la elección de las políticas nacionales.» Pero también hay que señalar que el cumplimiento responde a una dimensión comunitaria que resulta de «la expresión de determinados valores sociales compartidos por diferentes grupos sociales.»⁶⁰

Lo anterior hace que el impacto de un régimen no pueda ser determinado sólo a través de algunos cambios a lo interno de los actores, sino, de manera simultánea, en el sistema internacional, específicamente en el área temática. Esto hace necesario considerar la cuestión de la medida de evaluación, la cual debe ser un punto de referencia, puesto que hay regímenes que tienen impactos en áreas muy disímiles, e incluso repercuten simultáneamente en más de una esfera de acción.⁶¹ Además, no hay que obviar la situación que se presentaría en ausencia de un régimen, una cuestión contrafactual, por lo cual debe inferirse el momento previo al establecimiento del régimen.⁶²

⁵⁶. D. SNIDAL. «Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes», *American Political Science Review*, vol. 79m, núm. 4, 1985, p. 923.

⁵⁷. P. HAAS, *op cit*, p. 401.

⁵⁸. A. STEIN, *op cit*, p. 323.

⁵⁹. C. LIPSON, «The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 446.

⁶⁰. N. CORNAGO, *op cit*, p. 231.

⁶¹. A. UNDERDAL, «Measuring and Explaining Regime Effectiveness», *Complex Cooperation. Institutions and Processes in International Resource Management*, Scandinavian University Press, Oslo, 1994, p. 102

⁶². *Ibidem*, p. 103.

Cuando se habla de solidez, fortaleza o robutez del régimen se está haciendo alusión a la resistencia del mecanismo frente al contexto; es decir, la capacidad para enfrentar los desafíos exógenos.⁶³ Para Kevin Stoda⁶⁴ un régimen será sólido «si los mayores jugadores están activos en el trabajo y a favor de los objetivos del régimen»; es decir, «el régimen no funcionará robustamente sin la total participación de los más grandes jugadores.»

En cuanto a la efectividad, cabe señalar, que no está dada, sólo en términos del ajuste de la conducta de actores a lo esperado por los restantes miembros del régimen,⁶⁵ sino por los logros obtenidos. En ese sentido la efectividad «involucra una perspectiva estática en el sentido que puede ser determinada en y para cualquier punto dado en el tiempo»; en contraste con la solidez que se refiere a los cambios en el sistema en que se ubica el régimen.⁶⁶ Sin embargo, hay autores⁶⁷ que limitan el concepto al cumplimiento de los requerimientos establecidos por el régimen. Se puede señalar que el régimen internacional es eficaz «cuando los estados adecuan su comportamiento a los compromisos y disposiciones adoptadas en el seno del régimen en cuestión»; es decir, depende únicamente «del cumplimiento de las expectativas de comportamiento previstas.»⁶⁸

Finalmente es necesaria una breve referencia a la subsistencia o persistencia del régimen. Desde la perspectiva racional-utilitarista de Robert Keohane⁶⁹ «Los regímenes serían abandonados cuando los gobiernos calcularan que los costos de oportunidad de pertenecer a un régimen fueran más elevados que los de cualquier curso de acción alternativo y factible.» Pero en la mayoría de los casos los actores no abandonan los regímenes sino que procuran adaptarlos a sus intereses o circunstancias novedosas que se generaron en el área temática o en el sistema internacional. Por ello es necesario tener en cuenta las cuestiones del cambio y de la extinción del régimen, las cuales responden a las necesidades, ideas e intereses de los agentes estatales participantes y, por supuesto, de la estructura regional, internacional y global y del trasfondo histórico y cultural.

IV. INTEGRACIÓN REGIONAL

Región, regionalismo, cooperación regional e integración regional, entre otros, constituyen conceptos que, a pesar de su reiterado uso durante el siglo XX, resultan ambiguos y, en

⁶³. A. HASENCLEVER, P. MAYER, y V. RITTBERGER, *op cit*, p. 2.

⁶⁴. Vid K. STODA, *op cit*.

⁶⁵. Vid T. GEHRING, *op cit*.

⁶⁶. A. HASENCLEVER, P. MAYER, y V. RITTBERGER. *op cit*, p. 2.

⁶⁷. Vid H. MÜLLER, «The Internationalization of Principles, Norms, and Rules by Governments. The Case of Security Regimes», en V. RITTBERGER (ed), *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997, 362.

⁶⁸. N. CORNAGO, *op cit*, p. 228.

⁶⁹. R. KEOHANE, *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 137.

muchos casos, imprecisos. Sin embargo, son la base de un fenómeno que ha pasado por distintas etapas en las últimas cinco décadas y que demanda la atención de los teóricos de RRII. No obstante, la regionalización y la i.r. continúa siendo una cuestión con más preguntas que respuestas.

El auge del regionalismo y de la integración durante la década de 1990 ha puesto de manifiesto que a pesar del progreso en las teorías de RRII, aún hay un vacío respecto a este fenómeno y a aspectos puntuales como el de la «dimensión política de la integración regional». Esto obliga a observar el problema a partir de elementos como: la interacción entre estructuras internas y externas frente a los procesos regionales; las fuerzas y factores condicionantes de la integración; los objetivos políticos, económicos y sociales de los actores; la dinámica de las negociaciones en el marco del proceso regional; y las estrategias y acciones de los miembros de un esquema regional para atender el proceso de integración.⁷⁰

1. Imprecisión conceptual acerca de región y regionalismo

Región y regionalismo son términos vinculados, en el sentido que el primero es el escenario en donde se manifiestan una serie de interacciones que dan forma al segundo. Recuérdese que los hechos institucionales no ocurren en el vacío. Esta es una situación escasamente entendida en RRII, lo que dificulta explicar eventos como la cooperación y la integración regionales.

Muy a menudo se tiende a confundir regionalismo e integración regional, sobre todo al no reconocer que se trata de procesos de un fenómeno específico: regionalización. Pero aún más, el análisis se limita al ámbito económico, dejando en segundo lugar o incluso abandonando los ámbitos político y de seguridad. Por eso se habla de regionalismo económico.⁷¹

El de región no es un concepto absoluto ni natural⁷², a pesar de ser un término acuñado en el siglo XVIII para designar una división física 'natural' del planeta. Tiene un origen y uso fundamentalmente geográfico. Apareció en Europa. Sin embargo, el uso del término condujo a un énfasis que le otorgó el carácter de fenómeno social. Su utilidad se deriva de la aceptación de percibirlo como un término con fluidez e insertado en contextos de grandes

⁷⁰. Vid A. CHANONA, «Una Revisión Crítica sobre las Teorías de la Integración Internacional y Regional», *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, núm. 51, 1991, p. 18.

⁷¹. S. PAN. *Regionalism in the World Political Economy. An Empirical Assessment and A Conceptual Framework*, UNV/IAS Working Paper, núm., 38, 1997, disponible: <http://wumedia.ias.unu.edu>.

⁷². L. FAWCETT, «Regionalism in Historical Perspective» en L. FAWCETT y A. HURRELL (eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Ed.. Oxford University Press, New York, 1995, p. 10.

dimensiones.⁷³ Es un espacio social resultado de la actividad humana que se expresa en un mundo físico; es decir, un escenario «natural», físico, concreto y delimitado en términos geográficos, en el que se manifiestan factores y hechos institucionales. Desde esta perspectiva, «El espacio es un contenedor universal de seres y cosas.»⁷⁴ En tal contenedor se desarrollan las acciones humanas, la historia y la dinámica social subyacente de todas las actividades. Sin embargo, esta visión no ha calado mucho en RRII.

Las definiciones de región son múltiples, por ello lo importante es tener en cuenta que se trata de un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal, sobre todo porque la región «implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más estados» y, por lo tanto, constituye una «identidad e intereses comunes» con «distribución de poder equilibrada.»⁷⁵

El establecimiento de una región no significa ni la desaparición de la unidad estatal –como ocurre con el Federalismo– ni una ‘feudalización’ de la comunidad internacional. Lo que sí implica es la existencia de una «conciencia regional» y de una «identidad regional».⁷⁶ En definitiva, la región constituye una dimensión espacial en el contexto de las relaciones internacionales que ha adquirido una identidad propia y constituye el escenario del regionalismo y de la cooperación regional. Sin este ámbito no tendría sentido, ni podrían entenderse esos otros fenómenos; como tampoco tendría lógica el interés de las unidades estatales por la i.r..

El regionalismo es un fenómeno global, que posee características propias en cada región, lo que permite a los agentes expresar su identidad e intereses, en una dimensión conocida. Es decir, el regionalismo depende del contexto y de la relación agente-estructura. Así es posible encontrar épocas en donde un ámbito o esfera predomina, sin que desaparezcan las otras.

Hay que tener en cuenta que el regionalismo no es un fenómeno reciente. Empezó en la segunda mitad del siglo XIX y fue un evento esencialmente europeo. Ese impulso fue interrumpido, principalmente, por las Guerras Mundiales. Tras ese periodo surgió una segunda onda de regionalismo, pero más discriminatorio⁷⁷. En la segunda mitad del siglo

⁷³. M. NIEMANN. *A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy*. MacMillan Press Ltd, Great Britain, 2000, p. 11.

⁷⁴. *Ibidem*, p. 65.

⁷⁵. A. REMIRO, «Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, núm. 1, 1999, p. 12.

⁷⁶. Para Andrew Hurrell es «una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular que puede descansar en factores internos, y a menudo definida en términos de cultura común, historia o tradiciones religiosas.» A. HURRELL, «Regionalism in Theoretical Perspective» en L. FAWCETT y A. HURRELL (eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, New York, 1995, p. 41.

⁷⁷. E. MANSFIELD, y H. MILNER. «The New Wave of Regionalism», *International Organizations*, vol. 53, núm. 3, 1999, p. 596.

XX adquirió preponderancia. Según Shaohua Pan,⁷⁸ en la pos-Guerra Fría es que se convierte en un elemento clave del sistema internacional.

El regionalismo es concebido como un fenómeno multidimensional y multitemático. Visto como parte de una estrategia respecto a lealtades entre centros de poder.⁷⁹ Por lo tanto, resulta un concepto complejo y con definiciones contrastantes que responden a distintos criterios; por eso se señala como un término dinámico. Frente a ello aparecen el sectorialismo y el multilateralismo como alternativas teóricas y prácticas al regionalismo.

Para Muthiah Alagappa⁸⁰ el regionalismo es «la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas»⁸¹ – definición con prácticamente los mismos componentes del régimen internacional–. En este aporte resulta interesante el reconocimiento del rol de los agentes no gubernamentales en la dinámica regional, pues reitera el hecho que la región es una estructura distinta a la dimensión estatal, que a través de la praxis adquiere identidad e intereses propios.⁸²

Por ende, el regionalismo sin un componente específico llega a ser difuso y de compleja administración, y se acercaría más a otras formas cooperativas de organización no globales.⁸³ Por eso la idea de un «regionalismo abierto» es contradictoria, y responde más a esquemas de simple cooperación intergubernamental o interestatal. El regionalismo lleva implícito grados de cohesividad social, económica, política y organizacional.⁸⁴ En ese sentido se trata de un proceso que tiene lugar en una dimensión espacial definida –región–, que Andrew Hurrell denomina la «nave regional». Por ello, reitero, que la proximidad geográfica es clave en este fenómeno.⁸⁵

⁷⁸. S. PAN, *op cit*, p. 1.

⁷⁹. P. TAYLOR. *International Organizations in the Modern World. The Regional and Global Process*. Pinter Publishers, London, 1993, p. 7.

⁸⁰. M. ALAGAPPA, «Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis», *Review of International Studies*, núm. 21, 1995, p. 362.

⁸¹. El mismo autor considera que los elementos claves para el reconocimiento del regionalismo son: (i) cooperación para ganancias mutuas; (ii) proximidad geográfica; (iii) interdependencia de los participantes; (iv) mínimo de tres miembros; y (v) no limitación en términos de áreas temáticas. *Ibidem*, p. 262.

⁸². Graham Evans y Jeffrey Newnham conciben el regionalismo como «un complejo de actitudes, lealtades e ideas que concentran los razonamientos individuales y colectivos de la población acerca de lo que ellos perciben como región.» Vid G. EVANS, and J. NEWNHAM, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998, p. 474.

⁸³. A. HURRELL, «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics», *Review of International Studies*, núm. 21, 1995, p. 333.

⁸⁴. A. HURRELL. «Regionalism in Theoretical Perspective», *op cit*, p. 38-

⁸⁵. A. BHALLA, y P. BHALLA, *Regional Blocks. Buildings Blocks or Stumbling Blocks?*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. 19.

La cuestión a este nivel es ¿con qué intención los estados deciden ingresar a un proceso de regionalización? Ello ocurre porque el regionalismo tiene una naturaleza, fortaleza y características que contribuye a la administración del conflicto, facilitando la cooperación entre las partes, puesto que «tiene el potencial de facilitar las comunicaciones y la socialización, información compartida, incremento en el conocimiento consensual y la acción colectiva.»⁸⁶ Es decir, permite a los estados alcanzar el interés nacional a través de medios adicionales a los que posee en su condición de agente del sistema internacional.

En el marco del regionalismo, el estado adquiere compromisos que tienen consecuencias sobre las estructuras domésticas, aún cuando las instancias locales no tengan participación en la toma de decisiones. Sin embargo, las manifestaciones no son las mismas en cada región. Esto no depende del nivel institucional que adquiera el esquema, pues en el modelo de bajo perfil institucional y bajo grado de legalización también se identifican este tipo de repercusiones.⁸⁷

2. Recuento teórico de la integración regional

Desde mediados del siglo XX ha habido un esfuerzo importante en RRII en procura de formular una TIR. En este esfuerzo ha destacado el aporte del Funcionalismo y su versión revisada: Neofuncionalismo.⁸⁸ Sin embargo, no existe a la fecha un enfoque que permita analizar y explicar todas las experiencias de i.r., tanto aquellas entre países desarrollados como entre países en desarrollo, y más recientemente entre el Norte y el Sur. Incluso, a partir de finales de la década de 1970, los neofuncionalistas hicieron una auto-crítica e introdujeron nuevos elementos para lograr acercar sus instrumentos teóricos a la práctica regional. Pero, aún la tarea está pendiente.

Prácticamente todas las definiciones incorporan elementos propios de cada escuela de pensamiento. Esto hace difícil identificar una conceptualización que incorpore al menos la mayoría de los aspectos del fenómeno. Algunas resultan muy generales.⁸⁹

⁸⁶ M. ALAGAPPA, *op cit*, p. 364.

⁸⁷ F. ALDECOA y N. CORNAGO, «El Nuevo Regionalismo y Reestructuración del Sistema Mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L, núm. 1, 1998, pp. 101-02

⁸⁸ Los principales enfoques sobre i.r. son: Teoría de la Comunicación, Federalismo, Confederalismo, Funcionalismo y Neofuncionalismo. Cabe anotar que si bien el Federalismo es considerado como una de las teorías de la integración, en realidad constituye un enfoque, incluso una ideología, que procura la eliminación de actores internacionales a favor de un nuevo y único actor internacional, aunque en el ámbito doméstico las partes originales no desaparezcan. Por consiguiente, no se considera como una teoría aplicable en toda su dimensión a la i.r. A esas teorías que bien pueden denominarse clásicas se han agregado: el Integubernamentalismo y el Consociacionalismo, además de otras más específicas como los Enfoques de Concordancia y el de Redes de Política.

⁸⁹ Por ejemplo como aquella que denominan integración a los «procesos económicos y políticos consistentes en la constitución de una unidad económica o política por un grupo de países», e integración económica a «los procesos de unión gradual de las economías nacionales de dos o más países con similar sistema socioeconómico en una comunidad económica que permita mayor dinámica de desarrollo a los países

Leon Lindberg⁹⁰ intenta formular una definición señalando que «las poblaciones pueden estar vinculadas por *sentimientos* de concordia, confianza e identificación», propios de las comunidades sociales. Agrega, «los líderes pueden mantener más o menos *expectativas* confiables, las cuales pueden o no ser compartidas por las poblaciones, que los problemas comunes serán resueltos sin recurrir a la violencia en gran escala.» Asimismo, «una agrupación puede ser definida como un área que está caracterizada por las concentraciones intensas de *intercambio* económico o la libre *circulación* de factores productivos.»

La integración política es distinta de esos esquemas. Se entiende como el proceso que tiene lugar cuando «un grupo de naciones llega a formular e implementar regularmente decisiones públicas vinculantes por medio de instituciones y/o procesos colectivos más que medios nacionales formalmente autónomos.»⁹¹ Por consiguiente, la integración puede ser definida como «la evolución, a través del tiempo, de un sistema de toma de decisiones colectivo entre naciones.»

Por su parte, Fred Hayward⁹² resume varias conceptualizaciones de integración al indicar que ha sido definida como el proceso de cambio de lealtades de un escenario nacional a uno más amplio; como la habilidad para asegurar el cambio pacífico o el establecimiento y mantenimiento de una comunidad; además como la habilidad de un sistema para mantenerse; o bien la capacidad colectiva para tomar decisiones. El problema es que en la mayoría de los casos se confunde la definición con la explicación y las causas del evento. Ello es lo que lleva a Pedro Caldentey⁹³ a advertir que se trata de un concepto difícil de definir, en gran parte por la falta de consenso teórico sobre el significado.

Por su parte Isaac Cohen⁹⁴ la define como «el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos.» Mientras que Ernst Haas y Philippe

integrados». E. OSMANCSYK, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 648 y 652.

⁹⁰. L. LINDBERG, «Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement» en L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD (eds), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 45-6. Cursivas en original.

⁹¹. *Ibidem*. El mismo autor agrega que «implica que un número de gobiernos comienza a crear y usar recursos comunes para estar comprometidos en la búsqueda de ciertos objetivos comunes y lo hacen al ceder algunos de los atributos factuales de la soberanía y la autonomía de la toma de decisiones...»

⁹². F. HAYWARD, «Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts» en L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD (eds), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, p. 315.

⁹³. P. CALDENTEY, *El Desarrollo Económico de Centroamérica en el Marco de la Integración Regional*, BCIE, Tegucigalpa, 2001, p. 23.

⁹⁴. Citado por P. CALDENTEY, *op cit*, p. 24.

Schmitter⁹⁵ la conciben como «un proceso de transferencia de expectativas de beneficios exclusivas del estado-nación a una unidad más grande.» Lo cual resulta una definición imprecisa en un contexto regional y no ofrece suficientes detalles para entender el fenómeno. Y autores como Manfred Mols⁹⁶ y Bela Balassa⁹⁷ aportan definiciones dobles; es decir, perciben la i.r. como un proceso y como un estado final.

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

Se trata del esfuerzo por construir una identidad. El comportamiento de tal proceso de construcción se determina a través de elementos como:

- i. inicio y expansión de los canales institucionales centrales para los flujos de transacción política;
- ii. canalización de amplios rangos de transacciones políticas internacionales a través de las redes institucionales; y
- iii. expansión cuantitativa y cualitativa de transacciones transnacionales entre grupos políticos no gubernamentales y crecientes contactos entre estos grupos y las instituciones regionales.⁹⁸

Por eso es posible hablar no solo de distintos grados de integración, sino de diferentes niveles; porque la integración no solo tiene o puede tener lugar entre los gobiernos y las élites, sino entre las poblaciones y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la coordinación de tales políticas y acciones implica una toma de decisiones políticas. Por lo que a la búsqueda de ese bienestar se une la idea de establecer mecanismos para facilitar la toma de decisiones, la administración de la información y la solución de los diferendos; típico de los regímenes internacionales.

⁹⁵. E. HAAS, y P. SCHMITTER, «Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity of Latin America», *International Organization*, vol. 18, núm. 4, 1964, p. 710.

⁹⁶. M. MOLS, «The Integration Agenda: A Framework for Comparison» en P. SMITH (ed), *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1993, p. 55.

⁹⁷. B. BALASSA, *The Theory of Economic Integration*. Richard Irwin Inc, Illinois, 1961, p. 1.

⁹⁸. D. PUCHALA, «International Transactions and Regional Integration» en L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD (eds), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, p. 151.

Por lo tanto es posible hablar de profundidad o extensión de la integración que responde a la relación entre orientación y adaptación lo cual corresponde al grado en que los agentes se orientan hacia la estructura integrada y se adaptan a las directrices que generan las instancias regionales.⁹⁹ Lo cual no significa un traslado de la autoridad política a un centro de poder.¹⁰⁰ Debe concebirse tanto como un proceso político, económico y social, como una visión alternativa al desarrollo; de ahí que «cuando es efectivamente aprovechada como una estrategia, puede ayudar a obtener las aspiraciones del desarrollo doméstico de países individuales al inducir a una participación más equitativa como región en el sistema global.»¹⁰¹ Por consiguiente, la i.r. no es un objetivo o fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del logro de los intereses estatales.

El modelo de i.r. más utilizado enfatiza el rol de los factores económicos, en cuya base están factores culturales y políticos que tienen una realidad e importancia propias. Para algunos autores, la interacción de los factores económicos y no materiales es lo que en última instancia determina si el proceso integrador o desintegrador triunfará¹⁰². Por lo tanto, hay que reconocer que aunque se hable de integración económica el punto de partida es político.¹⁰³ Dándose una relación de continuidad entre todos los ámbitos.

Por la complejidad del proceso existen condiciones mínimas necesarias para que comience la construcción del esquema regional.¹⁰⁴ De ahí que el trasfondo regional tenga un papel clave. Ernst Haas¹⁰⁵ identifica entre esos factores: la estructura social, el desarrollo económico e industrial y los modelos ideológicos. Se trata de una visión neofuncionalista limitada, que deja de lado la capacidad y autonomía de los estados y otros agentes para crear un nuevo agente.

⁹⁹. F. HAYWARD, *op cit*, p. 324.

¹⁰⁰. D. CHRYSOCHOOU, M. TSINISIZELIS, S. STWRIDES, y K. INFANTIS, *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 3.

¹⁰¹. A. BRYAN, «The Integration Movement in Latin America. Theory, Process, Trends and Options» en A. BRYAN y L. DEMBINSKI (eds), *Regional Comparative Experience and Prospects*, Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1990, p. 31.

¹⁰². Vid R. GILPIN, «Three Models of the Future», *International Organization*, vol. 29, núm. 1, 1974, p. 851.

¹⁰³. Vid A. EL-AGRAA, «The Theory of Economic Integration» en A. EL-AGRAA (ed), *Economic Integration Worldwide*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. 34; y B. BALASSA, *op cit*, p. 7.

¹⁰⁴. Por ejemplo, Vicente Arnaud acota al respecto: «Es condición para la realización de un proceso de integración el que sus Estados Partes estén convencidos no sólo que pertenecer al mismo es conforme a su interés nacional sino que es también del interés y beneficio común de todos los integrantes del proceso, tiene que ser para beneficio de todos, a lo que se llega de resultados de un juicio sobre el balance de ponderar las condiciones de cada país, las similitudes y las asimetrías o diferencias que existen entre ellos, las compensaciones a que hubiera lugar, las otras opciones posibles y la posibilidad del aislamiento en caso de no incorporarse o elegir otra opción válida, que es lo peor que le puede ocurrir a un país.» Vid V. ARNAUD, *MERCOSUR: Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, pp. 16-7.

¹⁰⁵. E. HAAS, «International Integration. The European and the Universal Process», *op cit*, p. 374.

Por otra parte, el «dilema de la integración» adquiere relevancia, pues se debe tener en cuenta que la integración ofrece beneficios importantes, pero también serios desafíos al estado. Además, cada estado enfrenta restricciones distintas para determinar su política integracionista, que responden a la posición internacional, a la estructura doméstica y a otros aspectos. Esto genera un dilema constituido por los pro y los contra de la i.r.. Frente al cual aparece el «dilema de la alianza». El primero aumenta generalmente con el tiempo y el segundo permanece constante o declina, pues «el impacto de la integración es mucho más amplio que el de la construcción de alianzas.»¹⁰⁶

El punto de partida son los entendimientos compartidos entre los agentes que directamente participan en la decisión, como por parte de aquellos agentes (grupos de presión, opinión pública, terceros actores internacionales) que tienen algún interés en los resultados del proceso decisorio. Por esto el «potencial integrador» –el grado de conciencia e identidad regional y las condiciones y características de la región– es importante para entender la toma de decisiones a favor del establecimiento del esquema integracionista.

Un aspecto relevante, que sólo mencionó, en la construcción de la i.r. es el liderazgo y es un asunto complejo, pues es una cuestión de estilos de política en diferentes escenarios y tiempos. Cuestiones como esta es lo que conduce a Andrew Moravcsik¹⁰⁷ a sugerir un marco teórico racionalista, en el que cada uno de los escenarios requiere ser explicado por una teoría diferente, puesto que en cada uno hay variables independientes subyacentes que generan efectos particulares; los cuales, a la vez, repercuten en el producto final de una relación causal.

En gran medida la evolución de la TIR ha reflejado los debates de los teóricos de RRII y las principales tendencias de pensamiento. Estos esfuerzos han estado dirigidos a reconocer las razones que conducen a los estados a delegar soberanía en una instancia supranacional.¹⁰⁸

En definitiva la necesidad de realizar ajustes en la TIR, para adaptarla a los nuevos desafíos de la i.r. y del denominado «nuevo regionalismo», ha sido mencionada a lo largo de la década de 1990. James Caporaso y John Keeler¹⁰⁹ anotaron que dos aspectos básicos en el futuro de la teoría de integración son: (i) necesidad de un mejor matrimonio entre trabajo

¹⁰⁶. N. PETERSEN, «National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach». *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, núm. 1, 1998, p. 35.

¹⁰⁷. Vid A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastrich*. Cornell University Press, New York, 1998, pp. 19ss.

¹⁰⁸. Desde esta perspectiva, Andrew Moravcsik identifica –por lo menos para el caso europeo– tres razones generales: (i) la vinculación ideológica bajo la idea del federalismo; (ii) la necesidad de ahorrar en la administración de la información y los esquemas institucionales; y (iii) la orientación a limitar y controlar varios gobiernos al colocarlos bajo un mismo esquema, lo que se expresa mejor en las teorías funcionalistas de los regímenes internacionales. *Ibidem*, pp. 8-9.

¹⁰⁹. J. CAPORASO, y J. KEELER, «The European Union and Regional Integration Theory» en C. RHODES y S. MASEY (eds), *The State of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 1995, pp. 55-6.

teórico y empírico; y (ii) que la teoría de integración no es el único referente de la conducta política de los actores internacionales. Esto no significa que la TIR esté obsoleta, sino que se hace necesario desarrollar un nuevo cuerpo teórico que incorpore los elementos recientes. Pero además, es indispensable formular un planteamiento que sea aplicable a los países en desarrollo.

V. REGÍMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Las debilidades mostradas por la TIR hacen necesario un nuevo planteamiento que permita entender todos los casos de i.r., sobre todo a la luz de la nueva dinámica del regionalismo y de la construcción de nuevos agentes internacionales. Estos poseen identidades e intereses que responden a una relación particular con la estructura y, por tanto, distinta de la interacción entre estados y actores subnacionales en el sistema internacional.

El análisis está acorde con los hechos. El énfasis se coloca en la conciencia y la identidad regionales, en el sentido de pertenencia a una comunidad regional y, especialmente, en lo que se ha denominado el «regionalismo cognitivo». De ahí que la cohesión regional dependa de una sensación sostenida y duradera de comunidad basada en la responsabilidad mutua, la confianza y los altos niveles de lo que bien podría llamarse «interdependencia cognitiva».¹¹⁰ Es decir, el esquema o comunidad regional que resulta de los esfuerzos de los agentes está fundamentado en los principios, normas y reglas que condicionan las prácticas. Además a través del aprendizaje y la socialización generan nuevos principios, normas y reglas que dan lugar a un mayor grado de legalización y, por consiguiente, a una más sólida institucionalidad.

El enfoque de rir no es totalmente nuevo, puesto que Waltraud Schelkle¹¹¹ anota que «La integración regional puede ser vista como un régimen que reduce la inconsistencia dinámica de políticas», fenómeno conocido como el «síndrome de la credibilidad de la política gubernamental». Por su parte Karin Dokken¹¹² reconoce la complementariedad de ambas teorías (TIR y TRI) para observar todos los eventos de la i.r.. La TRI no cubre enfoques regionales ni lo relativo a gobernabilidad internacional, ni logra explicar el proceso de legalización y la independencia operacional que adquieren algunas instituciones, a partir de sus propios desarrollos cuando no se constituyen en organizaciones. Mientras que la TIR ha ahondado en los enigmas de la cooperación internacional y en la construcción institucional por parte de agentes soberanos. Sin embargo, la TIR no logra establecer con claridad el límite entre los dilemas de integración y de alianzas, los que se

¹¹⁰. A. HURREL, «Regionalism in Theoretical Perspective», *op cit*, p. 64.

¹¹¹. W. SCHELKLE, «Regional Integration Among Less Developed Economics: Discordant Variations on an Evergreen» en M. MITZGER y B. REICHENSTEIN (eds), *Challenges for International Organizations in the 21st Century*, St. Martin's Press, New York, 2000, p. 71.

¹¹². K. DOKKEN, *Environment, Security and Regional Integration in West Africa*, University of Oslo, Oslo, 1997, p. 51.

acentúan más con la cuestión del «regionalismo abierto». Un fenómeno que parece responder más a los intereses y conductas de las potencias económicas y comerciales, para evitar el fraccionamiento del mercado mundial y suavizan los esquemas clásicos de la i.r..

Ambigüedades como las de la seguridad colectiva se superan con rir, por cuanto constituyen un esquema con rasgos y elementos particulares distintos de los regímenes de seguridad colectiva (alianzas y coaliciones) y del regionalismo abierto, que cae más en la esfera de la cooperación internacional y en los esfuerzos propios del multilateralismo y la globalización. Además, porque facilitan las acciones individuales y colectivas de los agentes; así como el proceso de aprendizaje y adopción del conocimiento común, sin las limitaciones teóricas y empíricas de los marcos de trabajo de las distintas escuelas de i.r..

Conforme se han creado nuevos agentes en el escenario internacional y las interacciones entre los múltiples actores se han tornado más complejas e interdependientes, se han hecho necesarios nuevos mecanismos y procesos para facilitar el logro de sus intereses. Esto ha conducido a un uso creciente de regímenes en áreas temáticas específicas en la dimensión regional, dando lugar a un mayor traslape de los espacios de acción de los agentes y regímenes. En un intento por explicar esta situación se recurrió a la noción de «regionalismo abierto».

Con este concepto se pretendió analizar la cooperación internacional y los procesos de i.r., tanto económicos como políticos. Sin embargo, no se incorporaron elementos que realmente explicaran las razones que llevan a los agentes estatales a establecer esos esquemas cooperativos fuera de la «comunidad regional» en donde hay una conciencia y cohesión que pueden ser entendidas como parte del proceso de aprendizaje y socialización regional.

No obstante, la conciencia y cohesión que, en principio, es un pre-requisito para el establecimiento de un esquema de i.r., no necesariamente tiene que ser alcanzada antes de adoptarse el acuerdo para construir la nueva identidad, porque los agentes logran superar la incertidumbre que genera el proceso al ingresar en un régimen, que irá ajustándose a las necesidades y preferencias de los participantes, o bien adaptándose a circunstancias y coyunturas que obligan a reducir o limitar esa legalización a ámbitos muy específicos.

Además, cabe señalar que en la construcción de la conciencia y la cohesión regional inciden múltiples aspectos. Incluso, por ejemplo, es posible mencionar que los mitos juegan un rol importante en la construcción de un esquema regional y una comunidad imaginada. Por eso la construcción de nuevos agentes es facilitada por el conocimiento compartido, lo que alcanza un mayor nivel en una región, sobre todo en un área temática específica en donde, además, convergen los intereses de los agentes. Lo cual para la TIR significa que hay una «identidad comunal» y no una simple vecindad geográfica.

Asimismo, el régimen está compuesto por un entorno doble, estatal e internacional/global, y por un área temática. En general el contexto externo de los regímenes no está limitado, según la TRI, a un área geográfica determinada, sino que lo relevante es la dimensión temática; por ello no enfatiza el espacio de acción en términos físicos, sino en función del área de interés.

Por su parte, la TIR tiene un contexto similar (doméstico y externo), pero su prioridad es la dimensión espacial, en donde los actores comenzarán a construir un esquema en un área temática. A partir de la cual la experiencia se derramará (*spillover*) a otras esferas, hasta alcanzar una unión plena, primero en lo económico y más tarde en lo político. Con lo que se completa el proceso de construcción de la ‘comunidad imaginada’.

Esas diferencias se superan con el rir, que reconoce la vigencia de los principios, normas, reglas y procedimientos aplicados a un espacio temático, según los intereses de los estados partes, con vigencia en una dimensión geográfica delimitada –la región–. Entonces, según ambas teorías, de lo que se trata es de reconocer las interacciones interestatales respecto a las esferas de acción, a fin de reducir la incertidumbre, aliviar las cargas de los costos individuales en el esfuerzo por alcanzar un objetivo determinado y maximizar los beneficios que genera esa acción conjunta.

Otro punto de coincidencia entre los regímenes internacionales y la i.r. es el proceso de institucionalización. Ninguna de las dos teorías conciben el establecimiento de una autoridad supranacional o superordinal, sino de un esquema con identidad propia y con una estructura transordinal, hacia la cual se trasladan algunas lealtades, pero sin que desaparezcan las partes que la componen como ocurre con las federaciones –respecto al plano externo–. De ahí, que lo que ocurre es la construcción de un nivel intermedio entre el estatal y el internacional/global.

Por supuesto que la nueva identidad regional, al igual que el régimen, no surge en el vacío, sino que una serie de factores históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos son los que sirven de base para iniciar la construcción; así, esa construcción se convierte en un mecanismo con componentes específicos que lo diferencian del establecimiento de otras instituciones internacionales.

Para la adopción de un régimen internacional son necesarios factores como una negociación integrativa, un requerimiento de unanimidad, típica de algunos esquemas institucionales. En tales situaciones los factores de poder, de interés y de conocimiento –denominados ‘fuerzas sociales conductoras’– convergen junto con los factores transversales (liderazgo y contexto) y facilitan la adopción de un acuerdo. Lo que resulta en un proceso similar para la adopción de los acuerdos de i.r. que dan lugar a la creación de instituciones regionales, las cuales facilitan y aceleran la profundización de la integración. Por eso ambas teorías destacan el rol de las transacciones transfronterizas –tangibles o intangibles– y la cercanía

de las élites (gubernamentales y empresariales) y los procesos de toma de decisiones en la construcción del nuevo esquema.

No hay que olvidar que las negociaciones, a las cuales se hace referencia, son mecanismos no coercitivos que responden a los intereses y la posición de los agentes. Así como a las normas y reglas vigentes a la luz de las citadas transacciones, las cuales serán objeto de actualización, modificación o adaptación a las nuevas condiciones resultantes del proceso negociador.

Por su parte los teóricos de la i.r. se cuestionan acerca de las intenciones de los estados para ingresar en los procesos de regionalización. La respuesta de la TIR es limitada; mientras que las características de los regímenes permiten una explicación más certera, pues atiende al fenómeno actitudinal, a los procedimientos para la toma de decisiones, al tipo de principios y normas que condicionan la conducta y a la convergencia de intereses comunes en un área temática particular, entre otros. Esto lleva al asunto del origen.

En el caso de la i.r. la decisión inicial resulta de un acto autónomo que responde a la necesidad de incrementar y facilitar los vínculos transfronterizos entre agentes subnacionales, a fin de maximizar los beneficios en función del interés y el bienestar nacional. Esa necesidad es identificada cuando los decisores reconocen problemas o altos costos para lograr sus objetivos en forma individual; o bien porque los flujos interestatales han aumentado en forma notoria y demandan mecanismos distintos a los procedimientos diplomáticos y comerciales tradicionales. Algo similar ocurre en el caso de los regímenes internacionales, los cuales comienzan a formarse cuando se reconoce la existencia de un problema de interacción en un área temática y la necesidad de modificar o adaptar las normas y reglas existentes a las nuevas condiciones. En ambos casos, además de los decisores y las élites en cada estado, así como los factores exógenos provenientes del entorno regional y extrarregional, incide en el punto de partida y la dinámica de construcción del nuevo esquema la opinión pública a través del apoyo que brinde a las acciones en el escenario regional. Es decir, individuos y grupos domésticos expresan su apoyo u oposición a la construcción del esquema regional. La cuestión es si el peso de la opinión pública es el suficiente para limitar o condicionar las decisiones de la élite y los líderes.

Prácticamente lo mismo se proponen los esquemas de i.r. en la medida que su objetivo es enfrentar colectivamente los eventos surgidos de la interdependencia para lograr entendimientos mutuos en temas de interés común. Esto facilita un cambio en la percepción mutua que, en general, conduce a ensanchar y profundizar el espacio político de cooperación entre los agentes en un área geográfica.

De lo indicado en esta sección se deduce que ambas teorías tienen un mismo objeto de estudio: el proceso de construcción de una nueva identidad en un área temática determinada a fin de facilitar el logro de sus intereses a través de un mecanismo de acción colectiva,

transfiriendo ciertas potestades, pero sin llegar a desaparecer como agentes en el sistema internacional.

La vinculación entre las teorías de regímenes e i.r. es reconocida por distintos autores. Andrew Moravcsik¹¹³ señala que existe un vínculo entre el análisis de la transferencia de soberanía a formas particulares de instituciones regionales y la evolución de los estudios acerca del diseño de regímenes internacionales. Esta relación permite subsanar algunos de los problemas analíticos de los modelos de «capacidad relativa» utilizados por los realistas; sobre todo en la Teoría de la Estabilidad Hegemónica y reconocer el papel de los actores estatales en la construcción del esquema regional.¹¹⁴

Una vez reconocido que ambas teorías analizan un objeto de estudio similar –pero desde perspectivas diferentes–; es posible formular una propuesta que sirva de punto de partida o de referencia para un planteamiento teórico sobre este tipo particular de regímenes, limitados a una región. Tales regiones llegan a incorporar distintas áreas temáticas para lograr satisfacer las necesidades individuales y colectivas de los agentes –principalmente estatales– que operan en una dimensión espacial particular.

Las conceptualizaciones son una tarea compleja y riesgosa, sobre todo porque las definiciones dejan de lado elementos claves del fenómeno que se pretende identificar. Por eso más que definir los r.i.r intento señalar los componentes básicos, de forma que sea posible entender su funcionamiento.

Se trata de un conjunto de normas, reglas y procedimientos, que tienen sentido en el espacio de convergencia de intereses y expectativas, de negociación y toma de decisiones, que permite el desarrollo de organizaciones y mecanismos comunes en una o varias áreas temáticas y en una dimensión espacial determinada. La estructura adoptada responde a niveles de legalización, según los intereses de los agentes estatales miembros y a las presiones de grupos no gubernamentales y de la opinión pública. Tal esquema no tiene lugar en un vacío, sino que está inserto en un contexto sistémico más amplio, del que provienen presiones e incentivos que facilitan u obstaculizan su dinámica; además, de un trasfondo delimitado por factores sociales, culturales, políticos, económicos y geográficos.

Por consiguiente, el rir constituye el escenario en el cual interactúan los agentes –principalmente gubernamentales, pero no exclusivo de ellos– para poner en marcha un proceso que les permite coordinar esfuerzos en distintos ámbitos de acción –en la mayoría de los casos a partir de la esfera comercial– a fin de incrementar el nivel de bienestar de las comunidades participantes. El aprendizaje y la socialización que se genera en el proceso pueden aumentar o disminuir el nivel de legalización, pudiendo incrementarse hasta alcanzar estadios propios de una *comunidad imaginada a escala regional*.

¹¹³. A. MORAVCSIK, *op cit*, p. 497.

¹¹⁴. *Ibidem*, pp. 498-99.

En este último caso muchas de las responsabilidades de las instancias gubernamentales domésticas habrán sido trasladadas a un nuevo centro de poder que controla la toma de decisiones colectiva. Asimismo gran parte de las lealtades de los miembros –individuales o colectivos– de las sociedades nacionales también serán trasladadas, estableciendo no solo una nueva identidad, sino un agente internacional *sui generis* en un sistema dominado por los estados.

Los rir pueden coexistir con regímenes internacionales –incluidos, por supuesto, los regímenes comerciales bilaterales y multilaterales– que hayan sido establecidos por algunos de o por todos sus miembros con terceros agentes. Los cuales en la práctica pueden contribuir a modificar la dinámica del rir; así como a facilitar o entorpecer sus flujos y transacciones internas.

Ciertas conductas de los participantes se derivan de un aspecto clave en la construcción del rir: las expectativas de cada agente respecto de los resultados del esquema y a la importancia asignada al tema cubierto por el régimen. Es decir, la interacción de los distintos elementos –endógenos y exógenos–, incluida la convergencia de intereses, contribuye a incrementar o disminuir los niveles de legalización. Por supuesto, en esto inciden las creencias y percepciones de los estados, que son clave en el proceso de aprendizaje y en la construcción de normas, reglas y procedimientos.

Recuérdese que las normas no existen objetivamente, sino que su existencia se fundamenta en la interacción entre agentes en un contexto específico; sin embargo, inciden en el aprendizaje y la socialización. De ahí que la construcción de normas, reglas y procedimientos resulta más ágil entre ciertos agentes por razones históricas y políticas.

Lo anterior incide en la dinámica de la toma de decisiones, lo cual repercute en la velocidad con que se construya el rir y se facilite la transferencia de potestades y responsabilidades al esquema regional. Sin embargo, no hay que olvidar que como toda construcción social no existe una evolución lineal con pendiente positiva, sino un proceso con mayor o menor grado de legalización e institucionalización. A lo cual se agrega el rol de las élites y otros actores domésticos y su cercanía.

Para entender este aspecto del establecimiento de un rir es posible recurrir al aporte de Donald Puchala¹¹⁵ acerca de los elementos que condicionan el comportamiento del proceso de construcción, tales como: (i) tipo y operación de los canales de comunicación entre las entidades e instituciones de los participantes; (ii) las características y dimensiones de las transacciones políticas a través de las redes institucionales establecidas en el régimen; y (iii) la calidad y cantidad de las transacciones transfronterizas de actores no-gubernamentales de los agentes estatales. Por supuesto, estos elementos adquieren vigencia

¹¹⁵. D. PUCHALA *op cit*, p. 151.

en el rir mismo, porque es el escenario en donde interactúan los estados y otros actores, evidenciando sus aspiraciones, pero también generando incertidumbre, cuya intensidad varía de acuerdo a los mecanismos establecidos y al cuerpo normativo adoptado. Es decir, las consecuencias de las interacciones repercuten sobre las conductas de las partes y sobre la dinámica del régimen según las características e institucionalidad del esquema construido.

Esta situación conduce a formular una tesis que no es posible analizar en esta oportunidad, en el sentido que el nivel de institucionalidad de un rir no está en una relación directamente proporcional al grado en que los agentes estatales condicionan la toma de decisiones y sus conductas a las instancias colectivas. Es decir, existen otros factores –principalmente exógenos al régimen– que inciden en la formulación de las conductas y en la estabilidad de las situaciones en que convergen los intereses y expectativas de las partes. Los cuales responden, en alguna medida, a otras identidades de los agentes no vinculadas directamente al área temática cubierta por el rir.

Por ello es importante considerar, al observar un caso particular, la historia de las interacciones entre los participantes –actores gubernamentales y no gubernamentales– y la presencia o ausencia de agentes extrarregionales con intereses en la región, sobre todo cuando se trata de escenarios en el área de influencia de un hegemon o aspirante a hegemon. Esto tiene lógica si se reconoce que el rir debe ser funcional en términos de los intereses y estrategias políticas de los estados; hacer aportes tangibles que resulten positivos en una relación costo/beneficio de acuerdo a esos intereses; alentar el aumento en los niveles de legalización e institucionalización (conocida en el caso de la TIR como la ‘conciencia y motivación integradora’); y lograr generar el más amplio apoyo en la opinión pública doméstica¹¹⁶. Esto no trata solo del ámbito específico –i.e. comercial o económico– objeto del régimen regional, sino del contexto global –social, cultural, político, económico– en el que actúan los agentes.

Por lo tanto, es necesario atender lo relativo a la satisfacción –concebida como la «cristalización» de las expectativas– que genere el esquema en los actores, lo que constituye un asunto complejo si los participantes no tienen claras sus limitaciones en la búsqueda de opciones para contribuir al bienestar nacional. Esta relación entre búsqueda de opciones, aspiraciones y expectativas influye en la construcción de las relaciones de poder, lo cual afecta intereses vitales de los agentes, aumentando el grado de politización del proceso.

Ahora bien, es clave tener en cuenta que el rir no es establecido en el vacío, ni directamente en el mundo físico, sino en el mundo de los hechos institucionales y sobre un escenario en el que han estado interactuando los agentes desde tiempo atrás. Por lo tanto, es necesario considerar el conjunto de interacciones, transacciones y flujos que se han dado entre los

¹¹⁶. P. CALDENTEY, *op cit*, p. 30.

participantes y entre éstos y agentes extrarregionales. Asimismo, las instituciones vigentes en la región y la experiencia y conocimiento acumulado.

Por lo tanto, los rir no son estructuras cerradas, sino que están en constante interacción con la estructura sistémica –doméstica, regional e internacional–, generándose un intercambio permanente que obliga al régimen a responder a las demandas propias y de su entorno, llegando a consolidarse, adaptarse o transformarse. De ahí que no sean esquemas estáticos.

De este último aspecto se deduce el hecho que la existencia de distintos rir en una región contribuyen a una dinámica más amplia que cubre todas las esferas de acción en que ellos participan. Así la dinámica, experiencia y conocimiento de un esquema pueden ser trasladados de un área temática a otra. Razón por la cual parece que algunos aspectos del *spillover* neofuncionalista tienen vigencia. A ello se suma otro factor importante, el rol de los grupos no-gubernamentales que influyen en las creencias y conocimiento de los agentes estatales.

Otro aspecto a considerar es el trasfondo en el cual se establece el rir. Está determinado por factores sociales, económicos, culturales e ideológicos. Por lo que es importante identificar¹¹⁷ los siguientes aspectos: el tamaño y características de los agentes; la similitud o diferencia de las estructuras y proceso de toma de decisiones de cada parte; la tasa de transacciones y flujos entre esos agentes, previos al establecimiento del esquema; complementariedad de las instituciones y de los principios y valores; el pluralismo de los actores domésticos; el nivel de dependencia extrarregional; las estrategias internas/externas de los agentes, el vector de política; y el nivel de legalización de las instituciones regionales que contribuyan a la creación del rir.

Ello es fundamental porque de lo que se trata es de implementar una acción conjunta que lleve a los actores a reconocer que los resultados colectivos son preferibles a los obtenidos en forma independiente. Para ello es necesario no solo la preocupación e interés de los agentes, sino la confluencia de los factores arriba indicados y de un entorno que facilite el desarrollo de conductas, roles y lenguajes orientados a la construcción social del régimen. Esto no es una característica de regiones desarrolladas o en desarrollo, sino de la existencia de un trasfondo apropiado.

Otro punto relevante es la solidez y efectividad del régimen. Al respecto no hay que olvidar que los acuerdos se establecen para influenciar las conductas de los actores, de forma que orienten los esfuerzos hacia la maximización del bienestar nacional. Con ello están resolviendo problemas del desarrollo nacional y regional y cerrando la brecha entre las consecuencias reales y deseables de las acciones de los agentes estatales y de otros actores.

¹¹⁷. E. HAAS y P. SCHMITTER, *op cit*, pp. 711-12. Véase también P. SCHMITTER, «A Revised Theory of Regional Integration» en L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD (eds) *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 246-48.

Por ello se hizo referencia a la funcionalidad del esquema en términos de los objetivos de la política de los países miembros, que se desprende de lo que Thomas Gehring¹¹⁸ denomina la «super-estructura normativa», la cual orienta la toma de decisiones. Por consiguiente, cuando se habla de solidez y efectividad se está haciendo referencia al nivel de cumplimiento de las normas, reglas y procedimientos, lo cual se traduce en la adaptación de las conductas a esas disposiciones.

Lo anterior conduce a observar la relación agentes-régimen, que resulta en una situación de condicionalidad mutua. Es decir, el rir es producto de las acciones de los estados partes; pero a la vez constituye un escenario de referencia para las políticas gubernamentales, sobre todo aquellas vinculadas al área temática cubierta por el esquema, lo cual condiciona y restringe el proceso político que le dio origen. Esto, como se anotó antes, forma parte de una estructura construida a partir de valores sociales compartidos. Por lo tanto, la solidez y efectividad dependen de las acciones del régimen, de sus efectos sobre las partes y de las modificaciones en las conductas de los actores directa e indirectamente vinculados.

El problema es cómo medir ese impacto e interdependencia entre el todo y sus partes, especialmente cuando se trata de un ámbito tan complejo como el desarrollo humano –por la cantidad de aristas y tópicos que posee–. Un recurso inicial es un análisis contrafactual; sin embargo, ello no permite determinar los efectos reales en los distintos aspectos atendidos por el rir. De ahí que la solidez atienda a aquellos aspectos relacionados con el cumplimiento de las disposiciones de las instancias regionales, la especificidad de los procedimientos, la habilidad para aprender y la autonomía del esquema respecto a sus miembros y a terceros agentes. Mientras que la efectividad corresponde al logro de los objetivos y la repercusión en las conductas de los actores. Así en el caso de un rir estos aspectos están vinculados al grado de legalización y de establecimiento de mecanismos e instituciones regionales que contribuyen a su funcionamiento; y a lo que P. Schmitter denominó variables intermedias.

Por otra parte, cabe cuestionarse si la solidez de un régimen puede decaer con el tiempo, y de ser así cuáles factores inciden en la consolidación o decadencia del esquema. Sobre este asunto hay que tener en cuenta que el rir es abandonado cuando los agentes consideran que sus expectativas y sus intereses no son satisfechos en ese escenario, los costos de permanecer son más altos que los de salida y los de otras alternativas, o bien existen otros esquemas más atractivos en términos de sus expectativas.

El último aspecto es el del cambio del régimen. Una cuestión siempre compleja en las instituciones cuyos componentes son agentes soberanos; que además en el caso de los rir se torna aún más cuando se han incrementado de manera notable las transacciones comerciales y se han desarrollado mecanismos frente a terceros actores. Sin embargo, el cambio es

¹¹⁸. T. GEHRING, *op cit*, p. 439.

posible por distintos factores como contradicciones y coyunturas internas que provocaron un cambio en las estructuras subyacentes de poder y fuerzas exógenas.

Ahora bien, el cambio puede ser *en el* o *del* rir. Por lo tanto, el cambio en el régimen puede reducir el grado de legalización. Eso se trata de un cambio en la forma organizacional y el alcance –según las características del cambio identificadas por Stephen Haggard y Beth Simmons¹¹⁹– y, además, evidencia la importancia de la politización del proceso y su repercusión en el funcionamiento del esquema.

En definitiva, los esquemas de integración regional constituyen un tipo particular de régimen internacional. Razón por la cual los rir requieren ser analizados teniendo en cuenta un marco teórico específico y no a la luz de las presunciones de las teorías de ambos estudios. De ahí la importancia de ahondar sobre esta temática, a fin de lograr una propuesta teórica que sea comprobada a través de la observación de casos concretos y su estudio comparativo.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La cuestión de los rir constituye un fenómeno que recién comienza a observarse en RRII, por lo que requiere un tratamiento más amplio que el dado en esta oportunidad. Pero también demanda un extenso debate entre especialistas y teóricos de RRII, TIR y TRI, a fin de lograr una Teoría de Regímenes de Integración Regional que permita entender y explicar la dinámica de la i.r., tanto en regiones desarrolladas como en desarrollo. Además de lograr explicar los «retrocesos» que desde la perspectiva de la TIR clásica han ocurrido en regiones como Centroamérica y África, o el desarrollo tardío de la integración en Asia.

Definitivamente la tarea recién comienza; la esperanza es que, particularmente en Europa – en donde la TIR ha mostrado un mayor desarrollo y atraído mayor atención–, se torne en un tema de agenda y no pase desapercibido, como parece haberlo estado hasta el momento. La cuestión es que se trata de un esfuerzo holístico y ecléctico que para algunas escuelas tradicionales de pensamiento de RRII resulta contrario a los postulados positivistas; de ahí la necesidad de recurrir a la vía media que ofrece el Constructivismo Social.

¹¹⁹. S. HAGGARD y B. SIMMONS, *op cit*, p. 496.