

Unión Europea y MERCOSUR: enseñanzas para reflexionar teóricamente sobre la integración

María Victoria Álvarez *

Hugo Daniel Ramos **

Resumen

La comparación entre la integración regional en la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR permiten pensar nuevos aspectos escasamente desarrollados por la teoría, y cruciales no sólo para el avance de ésta sino también para la comprensión del derrotero de la integración en ambos continentes. Nos preguntamos ¿qué enseñanzas teóricas podemos extraer de dicha trayectoria? En particular, la situación actual ¿permite repensar algunos supuestos teóricos sobre la integración? Nos centramos en algunas nociones neofuncionalistas —y otras del intergubernamentalismo— para identificar posibles enseñanzas para el regionalismo en la UE y

* Docente e investigadora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR).

** Docente e investigador en la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Código de Referato: SP.SP.248.XLVI/18

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.46.04>



STUDIA POLITICÆ  Número 46 primavera/verano 2018-2019 – pág. 103-135
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

MERCOSUR a la luz de las dificultades actuales que enfrenta la integración regional en Europa y América Latina.

Palabras clave: Procesos de integración – Unión Europea – MERCOSUR – Neofuncionalismo – Intergubernamentalismo

Abstract

The comparison between regional integration in the European Union (EU) and MERCOSUR suggests new aspects sparsely developed by the theory, which are crucial not only for the advancement of the theory but also for the understanding of the course of integration in both continents. We ask ourselves, which theoretical lessons can be drawn from this trajectory? In particular, can the current situation make us rethink some theoretical assumptions on integration? We focus on some neofunctionalist notions —and others of intergovernmentalism— to identify possible lessons for regionalism in the EU and MERCOSUR in the light of the current difficulties facing regional integration in Europe and Latin America.

Key words: Processes of integration – European Union – MERCOSUR – Neofunctionalism – Intergovernmentalism

Introducción

LA integración económica entre países constituye un fenómeno que ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas. Hasta hace relativamente poco tiempo, la experiencia de integración regional en Europa era una referencia indiscutible como ejemplo exitoso para cualquier proyecto de integración en otras partes del mundo. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema con instituciones supranacionales y las políticas y acciones comunes constituían tres componentes esenciales de ese modelo, que configuraron un “triángulo virtuoso” con capacidad para incidir positivamente sobre el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población (Rueda-Junquera, 2009). En América Latina, por su parte, los procesos integracionistas ensayados desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad se inspiraron, al menos parcialmente, en la experiencia europea, si bien tampoco dejaron de intentar desarrollos propios adaptados a las particularidades de la región y de sus sistemas políticos. Sin embargo, a diferencia del caso europeo, no pusieron en práctica un único “modelo” integracionista sino que, de acuerdo al período histórico que consideremos, intentaron diversos ca-

minos basados en paradigmas disímiles. Aun así, todos tuvieron en común al menos tres rasgos: el fuerte peso de la voluntad política presidencial, el intento de vincular la integración regional con los proyectos de desarrollo nacionales y la importancia de la “oferta” de integración desde el Estado frente a una “demanda” social escasa. En parte, este último factor se explica por los débiles vínculos entre las economías de la región, aspecto que también diferencia a los proyectos latinoamericanos de su homólogo europeo.

Sin caer en comparaciones fáciles, y ante las relativas semejanzas (y profundas diferencias) que presentan los procesos de integración en ambos continentes, creemos que el proceso de integración en Europa, incluyendo el momento actual de crisis de la Unión Europea (UE), puede contrastarse —al menos parcialmente— con algunos de los procesos latinoamericanos en curso, de manera de extraer conclusiones útiles sobre la integración en general y sobre la integración latinoamericana en particular. En este sentido, una amplia literatura reconoce a la UE como el caso de integración regional más paradigmático y avanzado. A su vez, los procesos de América Latina poseen, amén de sus características únicas, cierto “parecido de familia” con la integración europea, impulsado en parte por la propia UE a través de la asistencia técnica, financiera y el apoyo político que ameritan un ejercicio de estas características.¹ Vamos a detenernos en particular en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), considerando tanto su magnitud como el grado de avance (o profundización) que presenta, que lo posiciona como el bloque con mayores potencialidades en el escenario subregional.

Sintéticamente entonces, y en función de lo planteado hasta aquí, nos preguntamos: ¿qué enseñanzas teóricas podemos extraer del derrotero de la integración en el marco de la UE y el MERCOSUR? En particular, la situación actual ¿permite repensar algunos supuestos teóricos sobre la integración? Nos vamos a centrar en dos teorías clásicas de la integración: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo (especialmente su vertiente liberal), asumiendo como presupuesto que tanto la integración europea como la latinoamericana se encuentran en crisis. Bajo esta lógica, en un primer momento realizamos una breve mención de los principales lineamientos teóricos de nuestro trabajo para, luego, desarrollar cinco posibles enseñanzas teóricamente útiles para abordar la integración re-

¹ Para el caso de las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, se puede consultar a BIZZOZZERO, 2004 y CAETANO y BARTESAGHI, 2014, entre otros.

gional. Por último, presentamos una serie de reflexiones a modo de conclusión final.

Consideraciones en torno al neofuncionalismo y el intergubernamentalismo liberal como perspectivas teóricas de la integración europea

El neofuncionalismo fue el primer intento sistemático de elaboración teórica acerca de la integración regional surgida en la Europa de posguerra. Pese a que fue desarrollado hace sesenta años, el neofuncionalismo continúa siendo utilizado para el estudio y la comprensión de la integración europea.² Mattli (como se citó en Söderbaum, 2016) afirma que el origen del neofuncionalismo debe entenderse en el contexto de dos guerras mundiales europeas y el generalizado escepticismo alrededor del Estado-nación de aquel entonces.

Aunque el neofuncionalismo ha sido por lejos la teoría más influyente de la integración europea (Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 101), reconocemos que no es la más acabada ni, claro está, la más novedosa. El neofuncionalismo demostró tener importantes dificultades para explicar el desarrollo del proceso de integración en Europa desde los años sesenta, y para ser utilizado en estudios de regionalismo comparado (Rosamond, 2000). Sin embargo, logró su redención en los años 90 y 2000, y legó formidables contribuciones teóricas.³ Hoy, inclusive, sus aportes contribuyen para comprender las respuestas dadas a la crisis del euro y sus implicancias para el proceso de integración (Bulmer y Joseph, 2015: 728).

Su principal exponente, Ernst Haas, postulaba que la decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella dependía de las expectativas de ganancias o pérdidas que tenían los grupos principales dentro de las unidades que se querían integrar. El hecho de que el éxito de la integración depende del comportamiento de las elites en las estructuras institucionales

² Véase entre otros, BULMER y JOSEPH, 2015, DIEZ y WIENER, 2009; EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006; SCHMITTER, 2004; STRØBY JENSEN, 2016.

³ Su resurgimiento en los años 90 (y 2000) se dio gracias a expertos que fueron tomando aspectos particulares del mismo, en lugar de considerarlo una “gran teoría” de la integración. En sus fases posteriores, entonces, el neofuncionalismo fue utilizado especialmente como una teoría de alcance medio, sin pretensiones de explicar todo acerca de la integración en Europa (STRØBY JENSEN, 2016, p. 63).

conduce a “politizar” los fines del proceso. La expansión de la integración económica crea la necesidad de mayor “institucionalización”, es decir que la unión política (o, al menos, la creación de estructuras institucionales con la capacidad de tomar e imponer decisiones obligatorias) resulta ser un “efecto colateral” más o menos inevitable de la integración económica (Rosamond, 2000: 52).

En esta línea, está presente la paulatina transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales: los decisores en ellas van a resistir el hecho que las elites nacionales les dicten cuáles deben ser sus creencias y preferencias, y van a hacer avanzar sus propias prescripciones (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). Haas admite, sin embargo, que “Durante las etapas iniciales de cualquier proceso de integración política, el nacionalismo establecido en cada uno de los países participantes es todavía importante. La decisión de participar o abstenerse en las etapas propuestas de integración es defendida en términos de valores nacionales por cada grupo de interés”.⁴ La decisión primigenia permanece en manos de los gobiernos nacionales, aunque la influencia de los poderes ejecutivos disminuiría a medida que avanza el proceso.

La idea “funcionalista” consistía en integrar áreas de baja sensibilidad o baja política (*low politics*), pero estratégicas, en primer lugar. La integración de sectores económicos específicos crearía presiones para integrar sectores relacionados (Rosamond, 2000). Para Haas, “el ‘efecto derrame’ refiere a la forma en que la creación y profundización de la integración en un sector económico crearía presiones para una mayor integración económica dentro y fuera de ese sector, además de una mayor capacidad de autoridad a nivel europeo”.⁵

Más allá de las ideas de su fundador, este enfoque fue tempranamente reformulado para incluir la idea de que el proceso no siempre avanza indefinidamente, sino que existen otras dinámicas posibles. La profundización

⁴ “During the initial stages of any process of political integration, the nationalism established in each of the participating countries is still supreme. The decision to join in or to abstain from the proposed steps of integration is defended in terms of national values by each interested group” (Traducción propia) (HAAS, en EILSTRUP-SANGIOVANNI, 2006).

⁵ “Spillover referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level.” (Traducción propia) (ROSAMOND, 2000, 60).

es sólo una de las estrategias posibles, pero también puede optarse por mantener el *statu-quo* (lo que a largo plazo puede degradar el esquema de integración) o por el abandono de los objetivos originarios. La profundización tampoco implica necesariamente un incremento en la autoridad al nivel de las instituciones regionales. A diferencia de la versión original del neofuncionalismo, el “derrame” funcional y político (equivalente a la profundización) es considerado actualmente como sólo una de las consecuencias posibles, ni necesaria ni automática (Schmitter, 2004).

Las reformulaciones del enfoque neofuncionalista, sin embargo, no impidieron que éste fuese objeto de duras críticas, especialmente por parte de los autores denominados *intergubernamentalistas*. Éstos afirman que la predicción neofuncionalista de un *spillover* gradual desde la cooperación económica a la unión política es errónea. Aunque los gobiernos puedan cooperar en asuntos económicos y técnicos incontrovertibles, nunca delegan el control de áreas de alta política (*high politics*), altamente sensibles, a una entidad supranacional.

Así como el neofuncionalismo ve a la integración como el resultado de intercambios graduales e imperceptibles entre una multitud de actores, el intergubernamentalismo resalta el continuo predominio del Estado-nación y de los intereses nacionales como impulsor del proceso (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). La integración es el resultado del comportamiento explícito de los Estados, y no de las consecuencias inesperadas de la dinámica del *spillover*.

En la versión liberal del intergubernamentalismo, de acuerdo a su máximo exponente, “mientras el neofuncionalismo destaca la autonomía de los funcionarios supranacionales, el intergubernamentalismo liberal destaca la autonomía de los líderes nacionales”.⁶ En otros términos, el autor reivindica lo que considera son los tres principios claves de la integración regional: *el intergubernamentalismo, el “mínimo común denominador” en las negociaciones, y el establecimiento de límites estrictos a futuras transferencias de soberanía* (“protección de la soberanía”).

El análisis intergubernamentalista liberal de Moravcsik se centra básicamente en la experiencia europea, y esencialmente, en el período de “Mensina a Maastricht”. Constituye un enfoque dominante en los estudios eu-

⁶ “Whereas neo-functionalism stresses the autonomy of supranational officials, liberal intergovernmentalism stresses the autonomy of national leaders” (Traducción propia). (MORAVCSIK, 1993: 491).

ropeos desde los años 90, y aunque ha sido criticado desde diferentes frentes,⁷ ha logrado ser lo suficientemente flexible como para adaptarse.⁸ El intergubernamentalismo liberal “sigue siendo una piedra de toque para todos los investigadores y estudiantes de la integración europea hasta la fecha” (Pollack en Cini, 2016).⁹

Inclusive un intento reciente por “re-teorizar” desde las mismas premisas el “nuevo intergubernamentalismo” (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015), ha sido puesto en duda tanto en cuanto a su novedad como a su base intergubernamental (Schimmelfennig, 2015), logrando que se alcen voces para reformular el intergubernamentalismo liberal en lugar de realizar nuevos desarrollos. Según Cini, “algunos incluso sugieren que sería mejor recurrir a las ideas del nuevo intergubernamentalismo para adaptar el intergubernamentalismo liberal a una nueva era de política de la UE”.¹⁰

Mientras el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo continúan en la actualidad inspirando el trabajo de numerosos especialistas en integración europea, ambos nos sitúan frente al problema de los límites de su “aplicación” al caso latinoamericano¹¹ debido a los diferentes contextos sociales, culturales, políticos e históricos en los que los procesos integracionistas de nuestra región tuvieron lugar (Álvarez, 2011: 216). Tal como

⁷ Para una revisión de estas críticas ver CINI, 2016.

⁸ Ha logrado asociarse con enfoques institucionalistas racionales, y se ha sumado exitosamente a programas de investigación sobre “europeización” (MORAVCSIK y SCHIMMELFENNIG, 2009: 67-89).

⁹ “[*Liberal intergovernmentalism*] remains a touchstone for all researchers and students of European integration to this day” (Traducción propia). (POLLACK como se citó en CINI, 2016).

¹⁰ “Some even suggest that it might be better to draw on the insights of the new intergovernmentalists to adapt liberal intergovernmentalism to a new era of EU politics” (Traducción propia) (CINI, 2016: 72).

¹¹ Si bien el neofuncionalismo surgió como un intento de explicar el proceso de integración en Europa, éste era visto más bien como un caso de estudio de procesos análogos que podían surgir en otros contextos regionales. Haas abordó este problema e identificó las condiciones de base (*background conditions*) que conducirían a una integración exitosa, concluyendo que la integración en otras regiones estaba seriamente limitada (ROSAMOND, 2000). El progreso de la integración fuera de Europa era poco probable por la escasa difusión de esas precondiciones centrales. Haas argumentaba que en la Europa de los seis existían más coincidencias e intereses comunes que en América Latina: independientemente de las visibles diferencias lingüísticas y religiosas, la homogeneidad se percibía en las expectativas de los grupos a integrarse y en la burocratización de la toma de decisiones (OYARZÚN SERRANO, 2008).

sostienen Malamud y Schmitter, “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia” (Malamud y Schmitter, 2006: 4).

No obstante, creemos que diversas herramientas conceptuales del neofuncionalismo resultan iluminadoras para el análisis de los procesos de integración en América Latina. Tomando ciertas precauciones, las premisas del neofuncionalismo —así como su crítica intergubernamentalista— pueden contribuir a la identificación de las implicaciones que el proceso de integración europeo, especialmente la actual crisis del modelo, tienen para el regionalismo en América Latina.

En las páginas que siguen empleamos algunas nociones neofuncionalistas —y otras provenientes del intergubernamentalismo— para identificar posibles aprendizajes para el regionalismo en América Latina y la UE a la luz de las dificultades actuales que enfrenta la integración. La aplicación a nuestra región de conceptos elaborados para la integración europea no implica caer en la tentación de adoptar de manera automática y acrítica otros modelos, sino, justamente, resaltar el hecho de que el contexto, los actores y los antecedentes históricos son factores claves para entender cualquier proceso de integración, y por lo tanto, para percibir las diferencias entre unos y otros. En esta línea adscribimos a lo planteado por Perrota (2013) cuando sostiene que “en tanto la integración regional como objeto de estudio se construye sobre la base de la experiencia europea, los estudios sobre la integración regional en América Latina no lograron generalizarse (...) y, de hecho, las principales preocupaciones teóricas [en Latinoamérica] fueron en torno a las nociones de desarrollo, dependencia y autonomía”. Esto abre un amplio espacio para pensar la integración en nuestra región “desmitificando” el caso europeo “como único modelo de hacer integración” (Perrota, 2013: 199) y siempre considerando las precauciones expuestas anteriormente.

Enseñanzas comunes

La situación actual de la integración desde una perspectiva teórica anclada en el neofuncionalismo nos advierte acerca de la crisis de la UE, pero también de las dificultades que enfrentan los procesos latinoamericanos, en particular el MERCOSUR. Asimismo, nos induce a reflexionar acerca de las metas de los procesos integracionistas; los actores capaces de cumplirlas; las herramientas con las que cuentan y, finalmente, el rol del con-

texto en el que se desarrollan. A continuación exponemos estos aspectos en formato de “aprendizajes” teóricos, comparando la integración europea con el proceso de integración del MERCOSUR y estableciendo tanto las semejanzas como las diferencias observadas, junto con algunos corolarios teóricos.

Primer “aprendizaje”: *nadie puede predecir hasta dónde llegará la integración ni cuáles serán sus resultados.* La integración europea se desarrolló con base en los postulados del neofuncionalismo: avanzar en aquellas cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas dando “pequeños pasos” (Malamud y Schmitter, 2006: 9). La integración gradual y acumulativa de sectores concretos de la actividad económica se tradujo, en esta región, en el establecimiento, primero, de un mercado común del carbón y del acero, para avanzar posteriormente en la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Euratom. Luego de una fase de estancamiento, los países europeos lograron alcanzar el mercado común para las mercancías, servicios y capitales, incluida la libre circulación de personas, y pronto se incluyó el deseo de crear una unión económica, cumpliendo con la lógica subyacente en la noción neofuncionalista de “*spillover*”.

Ésta ha sido la última maniobra concreta en pos de alcanzar una unión política como meta final de la integración europea, pero el método de los “pequeños pasos” parece agotarse. Las dificultades para avanzar hacia un sistema bancario unificado o una política europea común de asilo constituyen manifestaciones actuales de que la integración posee inconvenientes a la hora de prosperar más allá de ciertos límites, y que los Estados son reticentes frente a la “puesta en común” bajo la égida de la UE de las pocas áreas de política que aún subsisten en la esfera nacional.

Las contrariedades de la Unión Económica y Monetaria (UEM), hoy en funcionamiento en diecinueve de los (todavía) veintiocho Estados miembros, hace especular a algunos de que en Europa, más allá de la fase de mercado común, la integración tiene importantes dificultades para subsistir. En tanto, el año 2015 será recordado como el momento en que Europa vivió en “carne propia” una tragedia de dimensiones globales. La “crisis de los refugiados” ha tenido —y continuará teniendo— un fuerte impacto en toda la región y no únicamente sobre algunos países; más aún, afecta no sólo a alguna de sus políticas sino al conjunto del proyecto de construcción europea (Morillas, Sánchez-Montijano y Soler, 2015: 5-6).

Los neofuncionalistas han sido notoriamente reacios a especular sobre el producto final de la integración regional —la *ûnalité politique*. El supuesto implícito parece haber sido que eventualmente se aproximaría a un estado federal supranacional —uno más cercano al modelo de Suiza o Canadá que al americano—. En la base de esta asunción estaba la idea de que progresivos derrames (*spillovers*) en tareas y autoridad se producirían a favor de las instituciones en Bruselas, sobre todo de la Comisión, y que todos los Estados nacionales tendrían los mismos derechos y obligaciones (Lefkofridi y Schmitter, 2014: 12).

En América Latina, a diferencia del modesto método de los “pequeños pasos” del neofuncionalismo, los procesos de integración variaron en función del modelo de desarrollo que los sustentaba; aun así, tuvieron en común que se impusieron ambiciosas metas económico-comerciales (y políticas y sociales) desde sus inicios, aunque la mayoría de ellos apenas lograron cumplir el objetivo de conformar una zona de libre comercio.¹²

Centrándonos en el caso del MERCOSUR, este proceso avanzó rápidamente en el período 1991-1998 en función de los postulados del regionalismo abierto. En muy pocos años logró una amplia liberalización del comercio intrazona, que abarcó a todos los sectores productivos de bienes con las únicas excepciones del azúcar y del sector automotriz. En 1994 se acordó avanzar en la conformación de una Unión Aduanera, estableciendo un inicial Código Aduanero Común (que no logró entrar en vigor) y un calendario para alcanzar la convergencia en los sectores hasta entonces excluidos de la liberalización, incluyendo a los servicios. Sin embargo, el impacto de la crisis externa de finales de la década sumado a la devaluación de la moneda del principal socio de la región, Brasil, alteraron el curso del proceso.

Si además consideramos que el MERCOSUR había dejado pendiente un conjunto de negociaciones clave, —tales como la elaboración de un presupuesto común para el bloque y la distribución de la renta aduanera—, así como las desavenencias en materia de política exterior e inserción internacional entre Argentina y Brasil, entendemos que entre 1999 y 2002 el proceso se haya paralizado y aun retrocedido, si bien se mantuvo

¹² En el plano económico-comercial, el panorama es decepcionante, especialmente en el Cono Sur. Autores como BOUZAS, DA MOTTA VEIGA y RÍOS (2007) confirman abiertamente la existencia de una profunda crisis de las uniones aduaneras, aunque hayan logrado avances en la constitución de áreas de libre comercio.

como proyecto. Luego de una década de existencia el MERCOSUR se caracterizaba por “la gradual disolución de (...) [la] matriz de intereses comunes [que le habían dado origen] y la falta de un reemplazo adecuado” (Bouzas, 2001: 193). A partir del 2003, el recambio de las élites gobernantes en Argentina, Brasil, Uruguay y posteriormente Paraguay, facilitarían una reformulación del bloque en clave de regionalismo posliberal. Esto implicó, sin embargo, una práctica paralización de la agenda económica-comercial, que apenas si logró recuperar una parte de la interdependencia lograda hacia finales de los años 90.¹³

En términos estrictamente económico-comerciales, los límites del regionalismo en Latinoamérica son hasta hoy muy claros: la integración regional parece funcionar sólo hasta el estadio de zona de libre comercio, erigiéndose todo tipo de obstáculos en el camino hacia fases ulteriores.¹⁴ Para algunos autores, inclusive, “el bajo grado de interdependencia, los resultados de los proyectos de unión aduanera de la década del noventa y la emergencia de divergencias crecientes en las estrategias de inserción internacional de los países de la región indican que el único modelo factible es el del área de libre comercio.” (Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos, 2007).

Sin embargo, cabe recordar que la percepción de crisis también se observa en el caso europeo: la situación actual de esta región conduce a interrogarnos acerca de si el regionalismo ha llegado a su apogeo, y si a partir de ahora sólo puede decaer (Romero, 2011). Así, luego de unas primeras décadas exitosas —más allá de algunas crisis que debió soportar—, la integración europea se transformó en una empresa compleja con un número creciente de miembros, un ininteligible esquema institucional y una miríada de políticas para manejar el ámbito intergubernamental de la cooperación y el supranacional de la integración. La ampliación hacia el Este, las fallas de la UEM y los desaciertos en política exterior po-

¹³ Al respecto, se recomienda la lectura de CAETANO (2016) que, además de revisar las “etapas” que han experimentado los distintos procesos integracionistas en las últimas décadas, plantea la posibilidad de la emergencia de un nuevo paradigma de integración en la actualidad.

¹⁴ Aunque reconocemos sus debilidades y limitaciones, la concepción del fenómeno de la integración económica como un proceso de ascensión ideal a lo largo de un *continuum*, mediante el cumplimiento de determinados requisitos (VINER, 1950; BALASSA, 1961), sigue siendo aún hoy recurrentemente utilizada en la literatura especializada para evaluar la evolución de los procesos de integración.

drían ser algunas manifestaciones de sus limitaciones actuales para seguir avanzando (Romero, 2011).

En lo que refiere a América Latina y al MERCOSUR en particular, existe la posibilidad de que la integración haya alcanzado un punto a partir del cual no puede seguir progresando ni profundizándose (Malamud y Gardini, 2012). Aun así, cabe mencionar que el regionalismo en América Latina transita un camino más sinuoso que el europeo: languidece en el plano económico-comercial, donde definitivamente no se cumple con los acuerdos alcanzados en décadas pasadas, pero consigue mantenerse vivo a través de nuevos desarrollos en torno a la fase de regionalismo “posliberal”, y de la ascensión de una “agenda desarrollista” basada en la cooperación en el tratamiento de asimetrías, infraestructura, energía y cuestiones sociales, entre otras temáticas al menos hasta 2015 (Serbin, Martínez y Ramanzini Jr., 2012).

En este marco, la integración actual de América Latina está caracterizada por la fragmentación y la superposición de esquemas (Bouzas et al., 2007), con el desarrollo de una nueva arquitectura de iniciativas políticas multilaterales innovadoras que viene a ocupar el vacío de una integración económica muy débil. Tal como afirman Malamud y Gardini, “Como resultado de las cuatro olas consecutivas [de integración], ha surgido una imagen irregular de ‘muchos proyectos coexistentes y rivales con límites difusos’”. Sin embargo, estos proyectos no forman ‘círculos concéntricos de instancias regionalistas’ ni muestran un mínimo denominador común o una convergencia de posiciones o de políticas”.¹⁵

Creemos que esta superposición de proyectos sin principios ordenadores, no se puede asimilar a los círculos concéntricos de organizaciones regionales en el ámbito europeo, donde cada una de ellas se beneficia de funciones en áreas específicas que se intersectan parcialmente: una organización política (la UE), un área monetaria (Eurozona), y una zona para gestionar cuestiones fronterizas y de migración (Espacio Schengen), todos bajo el “paraguas” del Consejo de Europa. En este sentido, América Latina presenta con el caso europeo similitudes superficiales en algunas

¹⁵ “As an outcome of the four consecutive waves [of integration], a patchy picture has emerged of “many coexisting and competing projects with fuzzy boundaries”. However, these projects neither form “concentric circles of regionalist forums” nor show a minimum common denominator or a convergence of political or policy positions” (Traducción propia) (MALAMUD y GARDINI, 2012: 120).

áreas, por caso: las fronteras de la región susceptible de integrarse han variado en las últimas décadas (por ejemplo, hasta los 90 México era un actor central en los proyectos integracionistas latinoamericanos pero luego del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, prácticamente se desvinculó de la región) de manera similar a la Unión Europea (que sólo recientemente se planteó ampliarse a Europa Oriental extendiendo la misma noción de “Europa”, hasta entonces restringida al sur y el occidente europeo); pero las organizaciones que dieron forma y dirección a la integración han variado de década en década y se han estructurado en relación con distintas “áreas centrales”, en ocasiones compitiendo entre sí (piénsese el caso del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico), en otras cooperando en base a principios políticos comunes de alcance regional (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR) o continental (con la exclusión de EE.UU. y Canadá como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la mayor parte de los casos superponiendo esfuerzos y recursos escasos (el caso del esquema Sistema de la Integración Centroamericana —SICA— es paradigmático en este sentido).¹⁶

Lo expuesto en este apartado nos indica que no sabemos hasta dónde llegará la integración ni cuáles serán sus resultados; la historia (y la teoría) de la integración en Europa y América Latina nos enseña, sin embargo, que podemos (y debemos) aprender de las experiencias previas tanto exitosas como fracasadas, así como de los obstáculos que parecen enfrentar en coyunturas críticas —como las actuales— los procesos de integración, a los fines de construir instituciones y procesos orientados a profundizar los mecanismos cooperativos y de integración entre Estados. Sobre la base de la integración gradual y acumulativa la UE se erige hoy como el proceso más avanzado de integración. Se enfrenta actualmente, sin embargo, al agotamiento de ese método y a la aparente imposibilidad de encontrar uno alternativo que le proporcione la misma dinámica. Los procesos en América Latina, en cambio, han avanzado en forma de “olas” (Malamud y Gardini, 2012), con resultados escasos si los comparamos con la Unión Europea —y con los Tratados fundantes—, pero muy fructíferos si los analizamos en términos de la interdependencia y los vínculos

¹⁶ Al respecto, se debe tener en cuenta que la multiplicación de iniciativas de cooperación e integración regional en América Latina también responde a estrategias de inserción internacional diversas y no siempre compatibles con los compromisos regionales. CERVO (2001) y CERVO y LESSA (2014) realizan un excelente análisis de América Latina en general y de Brasil en particular, respectivamente.

de todo tipo que han logrado crear a nivel regional y subregional. El problema parece ser mantener el impulso, no perder lo logrado y avanzar gradualmente una vez que se ha logrado cierto “piso”, que en nuestra región se circunscribe todavía a la zona de libre comercio en términos estrictamente económico-comerciales.

Segundo “aprendizaje”: *la integración no es irreversible y enfrenta crisis que hacen que su desarrollo no sea ni lineal ni progresivo.* En estrecha relación con lo planteado en el punto anterior, tanto la UE como el MERCOSUR nos brindan otra enseñanza fundamental: los procesos pueden tener retrocesos (aunque pocos analistas estudiaron esta posibilidad) o pueden avanzar en algunas cuestiones y no en otras (como bien lo plantea el neofuncionalismo reformulado).

En Europa, la integración logró prosperar en sectores importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de escollos, incluidas importantes crisis políticas y económicas. La “crisis de la silla vacía” suscitada por el gobierno francés en los años sesenta, la recesión económica y la paralización del proceso o ‘euroesclerosis’ de los años setenta, y el ‘no’ danés a Maastricht son sólo algunas muestras de las dificultades que los Estados miembros debieron superar en décadas anteriores. Algunas veces el proceso se desaceleró, en otras se estancó, pero, hasta ahora, las crisis se resolvieron a largo plazo con una apuesta más fuerte a favor de la integración. Cualquier problema que surgía de la integración se resolvía a través de más —y no menos— cooperación (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). En términos neofuncionalistas, “Las crisis han sido una parte integral del proceso de integración europea y, en general, han tenido un efecto positivo. Las reacciones colectivas por parte de los actores nacionales han conducido a un aumento de la autoridad y/o una expansión de las tareas de las instituciones de la UE y sus predecesores”.¹⁷

En la actualidad abundan los interrogantes en Europa sobre la sostenibilidad de sus economías, solidaridad social, sistemas de partidos, valores y el propio proyecto de integración europea. Con la decisión británica de salir de la Unión Europea y fuerzas políticas de gran alcance en otros Es-

¹⁷ “Crises have been an integral part of the process of European integration and, by and large, they have had positive effects. Collective reactions to crises by national actors have led to an increase in the authority and/or an expansion of the tasks of the institutions of the EU and its predecessors” (Traducción propia). (LEFKOFRIDI y SCHMITTER, 2014: 2).

tados miembros presionando en favor de movimientos similares, el futuro de la integración europea está en riesgo. Muchos afirman que si Europa debe revitalizar su economía, sociedad, política y cultura, las transformaciones son necesarias.

Para los esquemas de integración en América Latina las crisis tampoco constituyen una novedad. Sea que provengan de fuerzas externas o provocadas por factores internos, y sean de tipo político-institucional o económico-comercial, los procesos de integración en nuestra región han transitado por numerosos momentos de dificultades, que intentaron ser superados con diferentes estrategias. El caso del MERCOSUR es paradigmático: no sólo nació como consecuencia de la crisis de un modelo particular de integración (el estructuralista) y su reemplazo por otro más acorde a los tiempos de liberalización e integración al mercado mundial (regionalismo abierto) en los años 90, sino que en su propia evolución da cuenta de cómo, a lo largo del tiempo, el mismo proceso puede estancarse (en la actualidad), retroceder (1999-2002), avanzar rápidamente en sus objetivos (1991-1998 y 2003-2012/14), cambiar sus metas (el MERCOSUR de los 90 vs. el MERCOSUR posliberal) o avanzar en ciertas áreas y retroceder en otras (integración social, educativa, institucional vs. integración económica-comercial en el período 2003-2012/14).

En la misma región, y desde una perspectiva histórica, los problemas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) condujeron a su reemplazo por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que mantenía el objetivo de la integración pero a través de otros medios. El Pacto Andino o Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), por su parte, fueron “relanzados” en los años noventa bajo los mismos auspicios que dieron origen al MERCOSUR, diluyéndose ambos actualmente en los compromisos bilaterales asumidos por parte de sus miembros con actores extrarregionales. En el caso de la CAN, por ejemplo, uno de sus Estados parte abandonó el proceso y se sumó al MERCOSUR (Venezuela); otros dos permanecieron formalmente pero se reorientaron también a favor del MERCOSUR, estando actualmente en proceso de transformarse en miembros plenos de este último (Bolivia y Ecuador), mientras que otros dos apostaron directamente a tratados de libre comercio con países no miembros (Perú y Colombia).

En esta línea, el corolario de este aprendizaje es que los procesos de integración no son irreversibles. Para Europa, el neofuncionalismo basaba la explicación de la dinámica del proceso de integración en su automa-

tismo. Especialmente a través del concepto del ‘efecto derrame’, esta teoría instaló la idea de que el proceso era linealmente progresivo a través de un mecanismo de propagación gracias a las actitudes de las élites a partir de la toma de conciencia de los beneficios que reportaba la integración (Salomón González, 1999). Hoy es claro que el efecto gradual de “desbordamiento” es sólo una de las posibles direcciones que puede tomar un proceso de integración. En la actualidad, vuelve a tener plena vigencia la posibilidad de aumentar el objetivo manteniendo constante el nivel de autoridad (*‘spill-around’*),¹⁸ el retroceso en objetivos y niveles de autoridad (*‘spill-back’*),¹⁹ o la respuesta a las crisis con modificaciones marginales (*‘encapsulate’*) (Schmitter, 1971: 242), en un momento en que las instituciones y políticas, y aun los principios y valores fundamentales de la integración europea se han puesto en cuestión. En este sentido, las tribulaciones de la UE en los años 60 y 70 habían enseñado a Haas y otros neofuncionalistas que otros escenarios eran concebibles además de una “unión cada vez más estrecha”. Tal como sostiene Haughton, “Mientras se agradece el énfasis en direcciones alternativas de explicaciones de la desintegración, sería prudente, sin embargo, no exagerar su novedad. Los neofuncionalistas, por ejemplo, tuvieron en cuenta las condiciones de desintegración: no el *spillover* pero el *spill-back* (...)”.²⁰

En América Latina, por su parte, los procesos se “reinventan” y “re lanzan” permanentemente: modifican su nombre, estrategias e instrumentos, crean nuevas instituciones y expanden o contraen su agenda y ámbitos de cooperación. La irreversibilidad no es una cuestión tangible en nuestra relación debería darla por sentado.

Difícil es aun visualizar si el escenario de adaptación se producirá o no. Pero el derrotero de estos cincuenta años, con sus avances y frustraciones, permite anticipar que la integración regional continuará siendo valo-

¹⁸ Implica la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones. (SCHMITTER, 1971: 242).

¹⁹ “*Spill-back*” significa una disminución de las áreas de competencia de las instituciones regionales o del nivel de autoridad de dichas instituciones, volviendo al status-quo previo al inicio de la integración (SCHMITTER, 1971: 242).

²⁰ “Whilst the emphasis on alternative directions of travel in disintegration accounts is to be welcomed, we would be wise, however, not to overemphasize their novelty. Neofunctionalists, for instance, did consider the conditions for disintegration: not just spillover, but spillback (...)” (Traducción propia) (HAUGHTON, 2016: 69).

rada por los respectivos países y por sus opiniones públicas. Al menos parece haber cierto consenso en que los costos de la no-integración pueden ser elevados. Y ello inclina el pronóstico a predecir un progreso sinuoso, con avances y retrocesos, heterodoxo pero persistente, hacia un mayor grado de integración en todos los planos —no sólo en el económico— entre los países de la región y de sus distintas subregiones. Es posible imaginar al respecto, una mayor aproximación a lo que ha sido en los últimos años el modelo asiático y, eventualmente, al que también podría llegar a ser en el futuro el modelo europeo (Peña, 2009).

Tercer “aprendizaje”: los actores transnacionales o supranacionales son importantes para sostener el proceso, pero son los actores nacionales quienes lo inician e impulsan. En este punto es importante retomar los postulados del intergubernamentalismo, apartándonos de la guía implícita del neofuncionalismo. En efecto, es el primer enfoque el que otorga primacía a los actores estatales, a diferencia del segundo que se caracteriza por postular el determinismo y automatismo de la dinámica integracionista, así como por una insuficiente atención al papel que los actores e intereses nacionales juegan en el proceso. En esta línea, y de acuerdo al intergubernamentalismo, es importante recordar que las instituciones que estructuran un proceso de integración son creadas por los Estados porque se benefician de las funciones desempeñadas por las mismas (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). Entre las presunciones básicas se halla la idea de que los Estados son actores relevantes que inician, conducen y controlan el proceso de integración. La extensión, forma y esencia de la integración son negociadas entre gobiernos nacionales y reflejan las constelaciones de preferencias y poder de los Estados (Schimmelfennig, y Rittberger, 2006). En esta línea, la integración regional exige liderazgo, y en especial, el liderazgo de los gobiernos nacionales. Asimismo, el planteo es que la integración demanda uno o dos actores nacionales capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar un precio desproporcionado por ello denominado principal pagador (*paymaster*) (Mattli, 1999). Claramente en la UE, “la República Federal ha desempeñado por mucho tiempo el papel de ‘paymaster regional’, haciendo por cierto margen las mayores contribuciones netas al presupuesto de la UE”.²¹ El liderazgo de Alemania ha sido acom-

²¹ “The Federal Republic has long played the role of ‘regional paymaster’, making by some margin the largest net contributions to the EU budget.” (Traducción propia) (WEBBER, 2014: 356).

pañado por Francia y el tándem ha sido tan fundamental en la integración europea que ni los inicios ni el desarrollo ulterior del proceso pueden explicarse sin comprender su papel. Sin embargo, Alemania, en el cuarto mandato de Ángela Merkel, enfrentará enormes desafíos para gestionar Europa, con una Francia más audaz que nunca en su ímpetu europeísta, en un esfuerzo por dejar de ser un socio cada vez menos importante en una relación bilateral cada vez más asimétrica.

En los últimos tiempos se ha notado cómo las vanidades nacionales emergen mientras el proyecto europeo lo consiente. Tal como argumentan los defensores de un nuevo intergubernamentalismo, pese a que la Comisión formalmente goza de un papel importante en la toma de decisiones de la UE, “la integración en el periodo posMaastricht ha tendido a la creación de órganos ‘*de novo*’ más que al empoderamiento de las instituciones supranacionales tradicionales (...) Los Estados miembros son reacios a delegar autoridad a instituciones supranacionales tradicionales como la Comisión y la Corte”.²² Particularmente, en la cuestión migratoria, países como Eslovaquia, Hungría o Polonia han logrado imponer sus posiciones no solamente sobre las Instituciones europeas sino también por encima de los intereses de Alemania.²³

Por su parte, en América Latina, y especialmente en el Cono Sur, es incierta la identificación de un único país con vocación de liderazgo. Hasta hace un tiempo, existía una importante rivalidad entre Venezuela y Brasil en la región (Serbin y Ramanzini Jr., 2012), destacándose Venezuela por iniciativas como el ALBA (y Petrocaribe) y Brasil por el impulso otorgado a la Comunidad Sudamericana de Naciones, antecedente directo de la UNASUR. Algunos autores consideran que la creación e implementación de instrumentos financieros como el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)²⁴ en el marco del MERCOSUR, constituye una demostración de que Brasil asumió progresivamente el papel de *paymaster* en la subre-

²² “Integration in the post-Maastricht period has tended to entail the creation of *de novo* bodies rather than the empowerment of traditional supranational institutions. (...) Member States are reluctant to delegate authority to traditional supranational institutions such as the Commission and the Court” (Traducción propia) (BICKERTON ET AL, 2015: 713).

²³ SUANZES, Pablo (14 de diciembre de 2017) Los halcones de Visegrado imponen su ley en la Unión Europea. El Mundo. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/14/5a32d89bca47412c2e8b45f2.html>

²⁴ Financiado en sus tres cuartas partes por Brasil, el FOCEM se destina principalmente a inversiones en infraestructura y desarrollo regional en Paraguay y Uruguay.

gión (Gomes Saraiva, 2012). Aun así, el debilitamiento de la economía venezolana por la caída en los precios del petróleo y su complicada situación política y los severos problemas que enfrenta la política y la economía de Brasil tornan actualmente a esta discusión en un problema diferente: ¿quién se hace cargo de los costos de la integración cuando los que se integran son países de renta media o baja? (y no de renta alta como en el caso de los europeos). Por tamaño, potencialidad y desarrollo económico es claro que Brasil se encuentra en mejores condiciones; sin embargo, difícilmente pueda cumplir el papel de Alemania en la integración de Europa, más aún si consideramos que a sus propias dificultades económicas y políticas se suma la ausencia de una economía en la región con la envergadura necesaria como para cumplir el rol de Francia. En términos políticos, ese rol parece cumplirlo alternativamente Argentina, no así en términos económicos.

A diferencia de Europa, la integración en América Latina reconoce cabalmente la dinámica del intergubernamentalismo; de hecho, está basada en este sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, constituyen los actores más importantes (Malamud y Gardini, 2012). Los Estados permanecen en el control del proceso: cooperan y coordinan sus políticas en algunos asuntos, pero sin ceder soberanía a una entidad superior. En los procesos de integración de nuestra región, la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide la creación de dinámicas “autogeneradoras”, como postula el neofuncionalismo. El MERCOSUR es nuevamente un claro ejemplo en este sentido: más allá de las declaraciones políticas a favor de un “nuevo MERCOSUR” que se suscitaron a partir del año 2003, lo cierto es que ningún país estuvo dispuesto a dar pasos decisivos a favor de la creación de instituciones supranacionales con capacidad de acción autónoma (al estilo de la Comisión Europa o más aún del Tribunal de Justicia de la UE). En la actualidad, si bien el MERCOSUR ha diversificado notablemente su estructura institucional, sigue siendo un proceso basado en el intergubernamentalismo con un fuerte peso de los Presidentes en la dinámica decisoria, que inclusive ha sido denominada “interpresidencialismo”.²⁵

²⁵ Con la excepción parcial de la CAN, los procesos de integración de la región fueron deliberadamente creados y mantenidos con estructuras institucionales de tipo intergubernamental, donde prima la regla de la unanimidad. Las grandes decisiones son tomadas por los Presidentes, pero la integración basa sus estructuras institucionales en funcionarios y expertos nacionales, quienes, en lugar de actuar a favor del bloque, trabajan en pos de intereses vinculados a su adscripción nacional. (MALAMUD, 2010).

Cuarto “aprendizaje”: *las instituciones importan pero no lo son todo; los problemas de diseño e implementación de políticas comunes pueden definir el éxito o el fracaso en el avance de la integración.* La crisis actual del proceso de integración europeo claramente expone que los problemas de diseño institucional y de políticas suelen ser costosos. La UE ha desarrollado una compleja estructura institucional en múltiples niveles, combinando supranacionalidad con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría y supremacía del derecho de la UE con el principio de subsidiariedad, así como una división del trabajo que es extraña a la clásica división de poderes a nivel nacional. Como resultado, el esquema institucional de la UE es sumamente complejo y ambiguo. En palabras de Laffan y Mazey, “Por un lado, la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Justicia dan forma a un ejecutivo europeo y a una autoridad legal supranacionales. Por otro lado, los gobiernos nacionales, representados en el Consejo de Ministros, disfrutaban de importantes poderes legislativos y ejecutivos con respecto a la adopción y aplicación de leyes y políticas de la CE. La integración europea ha sido y sigue siendo un proyecto controvertido”.²⁶

Este diseño institucional, en constante intento por conseguir el equilibrio entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, está en riesgo a raíz de la situación actual de múltiples frentes de crisis en la UE, con la Comisión debilitada, el Parlamento impotente, y el Consejo y Consejo Europeo, dominantes. En jerga neofuncionalista podríamos decir, como una ironía, que la crisis vigente en la UE constituye un *spillover* de opciones institucionales realizadas hace un tiempo atrás.

Otro tanto puede ocurrir con el diseño de algunas políticas, como la política monetaria y la moneda única. La UEM es intrínsecamente defectuosa: existe un conflicto inherente en el hecho de que la política monetaria es común, pero existe autonomía por parte de los Estados miembros en políticas macroeconómicas claves como la fiscal. Ello explica, en parte, la crisis actual de la zona euro. Algunos analistas destacan que fue un error la veloz adopción del euro sin una consolidación más profunda de

²⁶ “On the one hand, the European Commission and the European Court of Justice provided for a supranational European executive and legal authority. On the other hand, national governments, represented in the Community’s Council of Ministers, enjoyed important legislative and executive powers with regard to the adoption and implementation of EC laws and policies. European integration was and remains a contested project.” (Traducción propia) (LAFFAN, 2006: 30).

las variables económicas de los Estados miembros. Difícilmente encontremos que algún manual de economía aconseje que Alemania y Francia tengan la misma moneda que Grecia, Chipre o Estonia. El euro es una moneda común para realidades muy diferentes (Ontiveros y Valero, 1996). De todas maneras coincidimos con Sanahuja cuando afirma que “la crisis de la construcción europea no se limita a los problemas de la moneda única, aunque ésta pueda llegar a quebrar el proyecto europeo” (Sanahuja, 2012: 80).

Existen algunos ámbitos donde los avances han sido tímidos, y donde los Estados miembros, aún hoy en día, siguen siendo reacios a ceder porciones de soberanía. De forma trágica, la “crisis de los refugiados” ha puesto de manifiesto que “No es posible construir un espacio común de libertad, seguridad y justicia mientras [...] los Estados miembros continúen resistiéndose a ceder competencias” (Sánchez Montijano, 2015: 21-22). Por otro lado, la negativa de los países europeos a conformar una unión fiscal en consonancia con la unión monetaria, constituye uno de los factores que explica la lentitud a la salida de la crisis de la “zona euro”. La pregunta es si ésta es una crisis que se resolverá con más integración, como ha ocurrido en ocasiones anteriores, o si es una crisis que puede acabar no sólo con el euro, sino también con la propia UE (Lefkofridi y Schmitter, 2014).

En América Latina, el diseño institucional de los bloques de integración se ha basado en la creación de una institucionalidad precaria y de baja visibilidad, concentrada en órganos intergubernamentales. La mayoría de estos esquemas eligió a las Cumbres presidenciales u organismos equivalentes como las instituciones decisorias de mayor jerarquía. En el caso del MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común (CMC), conformado por representantes de los Poderes Ejecutivos,²⁷ es el órgano regional de mayor jerarquía; dos veces al año se reúne con la presencia de los Presidentes de los Estados-parte y asociados dando forma a un espacio “supremo” de toma de decisiones políticas que posteriormente son transformadas en normativa regional por medio de decisiones del CMC. Ahora bien, para que esas decisiones tengan vigencia deben ser “internalizadas”, es decir transformadas en derecho interno, por parte de todos los Estados. Este diseño institucional ha provocado un importante “desfase” entre las normas que se aprueban en las reuniones del CMC y cumbres presidenciales y aquellas

²⁷ En particular, está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía (o sus equivalentes) de los Estados parte.

normas que efectivamente están vigentes, que han debido pasar el “filtro” de los Congresos Nacionales de los cinco miembros plenos.²⁸ Adicionalmente, también el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)²⁹ elaboran normas “obligatorias”, pero también sujetas a la internalización para efectivamente generar derechos y obligaciones. Es importante destacar que todas las normas son producto del consenso y de la unanimidad entre todos los Estados socios, lo que no garantiza en modo alguno su aprobación posterior a nivel nacional.³⁰ Por lo demás, el Parlamento del MERCOSUR, constituido por los “representante de los pueblos” de la subregión, y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), conformado por representantes de los actores sociales de los Estados parte, no intervienen formalmente en la toma de decisiones ni pueden emitir normas obligatorias; sólo elaboran recomendaciones para los órganos con capacidad de decisión.

Este diseño institucional ha dejado en manos de los Poderes Ejecutivos la dirección de la integración, así como su contenido concreto. Los Poderes Legislativos sólo pueden intervenir de forma reactiva al momento de aprobar (o no) la normativa regional, mientras que la mayor parte de los actores sociales se encuentran al margen de las discusiones en torno al futuro de la integración.³¹

²⁸ Se calcula que aproximadamente el 50 % de los acuerdos en el seno del MERCOSUR no se han internalizado. Cabe aclarar, de todas maneras, que no toda la normativa aprobada a nivel regional debe ser internalizada ni que todas las internalizaciones se deben hacer vía su transformación en leyes nacionales; en muchas ocasiones y en un número que no se puede precisar por falta de datos, ha sido internalizada vía resoluciones ministeriales u otros mecanismos institucionales posibles.

²⁹ El GMC está “integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 11). La CCM, en tanto, se integra “por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte” y es “coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores” (PROTOCOLO DE OURO PRETO, art. 17).

³⁰ En este sentido, Serbin plantea que: “La construcción de consensos intergubernamentales como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional [...] se convierte frecuentemente [...] en un impedimento para profundizar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional” (SERBIN, 2012: 80).

³¹ Sin embargo, una institucionalidad diferente a la intergubernamental tampoco garantiza el éxito de la integración. La creación, por ejemplo, de un Tribunal de Justicia, una

En cuanto al diseño de políticas, y particularmente para el ámbito comercial, lo que se verifica en América Latina en general, y en el MERCOSUR en particular, es el reemplazo de la “convergencia neoliberal” de los años noventa por estrategias diversas —e incluso divergentes— de inserción internacional (Bouzas et al, 2007, p. 17). Más allá de las diferencias en las políticas comerciales³² —que juegan en detrimento de los objetivos de integración común—, las posturas de los países latinoamericanos convergieron en el diseño de políticas de corte “desarrollista” (Serbin y Ramanzini, Jr., 2012), caracterizadas por una mayor autonomía a nivel nacional e internacional, al menos hasta el año 2015.³³ La autonomía en el diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo que se verificó en la región no promovió, sin embargo, resultados efectivos visibles.

En este sentido, a nivel del MERCOSUR los acuerdos de políticas entre los Estados parte difícilmente puedan ser luego implementados por las instituciones “regionales”, ya que éstas adolecen, en su amplia mayoría, de recursos humanos y técnicos para poder llevar a cabo esta función. En esta línea, hoy se constata que el proceso de integración posee finalmente instituciones permanentes con “funcionarios MERCOSUR”, que desempeñan “sus funciones a título personal de acuerdo a la normativa MERCOSUR, *absteniéndose de solicitar o recibir instrucciones de gobierno alguno y/o de entidades nacionales o internacionales*”.³⁴

El núcleo de esta estructura es la Secretaría del MERCOSUR (SM), con un plantel de aproximadamente cuarenta (40) funcionarios, a los que cabría sumar el personal vinculado al funcionamiento del Parlamento, la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y los funcionarios

Comisión y un Parlamento en el ámbito andino con visos supranacionales no evitó que el proceso sufriera innumerables aplazamientos y retrocesos y que perdiera algunos Estados miembros en el camino.

³² Para un análisis de las problemáticas vinculadas al comercio en el MERCOSUR se pueden consultar diversas obras: VAILLANT y TERRA (2001); CAETANO (2011), BOUZAS (2001), entre otros.

³³ La elección de Mauricio Macri en 2015 en Argentina y la destitución de Dilma Rousseff en 2016 en Brasil, que posibilitó el ascenso al poder presidencial de Michel Temer, permiten poner en duda actualmente esta afirmación. En efecto, nuevamente el MERCOSUR parece estar girando hacia un modelo integracionista basado en el “nuevo regionalismo”, es decir, en la liberalización de las economías nacionales y la firma de tratados de libre comercio.

³⁴ Decisión CMC 03/2012 (las cursivas son nuestras).

nombrados para diversos Institutos creados en los últimos años. En conjunto, probablemente entre cien y ciento cincuenta “funcionarios MERCOSUR”, técnicos y administrativos. Muy poco, si pensamos que los países del MERCOSUR, incluyendo Venezuela, tienen una población superior a los 275 millones de habitantes; mucho, si pensamos que hace diez años ese número apenas superaba la veintena. Por supuesto, la gestión de un “mercado común” —o aún de una “unión aduanera”— supone un número muchísimo más elevado de personal especializado y aquí encontramos, precisamente, una de las asignaturas pendientes del proceso de integración (Ramos, 2015). Cabe mencionar adicionalmente que el MERCOSUR, a 27 años de su constitución como bloque, no cuenta con un presupuesto regional ni ha logrado acordar la distribución de la renta aduanera, que sigue en manos de los Estados nacionales. Aunque algunas de las instituciones cuentan con presupuesto propio (la Secretaría del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR y algunos de los Institutos de reciente creación), es claro que sin recursos financieros comunes no se puede avanzar en la implementación de políticas regionales ni en la necesaria consolidación institucional que permita desplegarlas.

Quinto “aprendizaje”: las teorías sobre integración deberían poder explicar también la desintegración y/o el colapso de los procesos integracionistas. Finalmente, una última reflexión en el plano teórico-conceptual: es primordial reconocer que las teorías sobre integración deberían poder explicar las razones por las cuales los procesos integracionistas pueden dar “marcha atrás” y colapsar. En efecto, Schmitter señala que “cualquier teoría global de la integración debe ser potencialmente una teoría de la desintegración”.³⁵ Hasta hace relativamente poco tiempo, la posibilidad de que un Estado abandonara la UE era una posibilidad remota, si excluimos el caso de Groenlandia. Pero la salida de Reino Unido de la UE (“Brexit”) decidida por los ciudadanos británicos en junio de 2016, así como otros casos en nuestra región, como la retirada de Chile del Pacto Andino en 1976 y de Venezuela en 2006 de la CAN, demandan una mejor explicación de bajo qué condiciones la desintegración puede ocurrir y qué efectos puede producir (Malamud, 2010).

La idea neofuncionalista de irreversibilidad ha sido un supuesto subyacente fundamental en la integración europea. Hoy por hoy, sin embargo,

³⁵ “Any comprehensive theory of integration should potentially be a theory of disintegration.” (Traducción propia) (SCHMITTER, 2004: 49).

esta noción está en entredicho. La decisión del Reino Unido de abandonar la UE, amparándose en el art. 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE)³⁶ que regula la posibilidad de la retirada de un Estado, y la posibilidad de “renacionalizar” políticas europeas presente en el Tratado de Lisboa, es decir, reducir las competencias atribuidas a la UE al momento de decidir la revisión de los Tratados (art. 48.2 TUE), son signos concretos y potenciales de desintegración de la UE.

Por todo ello, las teorías de integración, especialmente pero no en forma exclusiva aquéllas provenientes de Europa, deberían poder explicar crisis y retrocesos y la salida de Estados miembros. Adicionalmente, las teorías deberían poder explicar el estancamiento. La integración puede entrar en ciertas fases de “meseta” donde no se rompen los acuerdos de forma abrupta sino que el proceso continúa de manera aletargada, en una dinámica general inconsciente, sin fracasos estrepitosos ni tampoco elocuentes triunfos (Malamud, 2010).

En el caso del MERCOSUR, lo que se constata es que la agenda de comercio ha sido minimizada y reemplazada hasta hace muy poco tiempo por una agenda más viable para coordinar, que giraba alrededor de temas de cierta sensibilidad política y social, intentando satisfacer los intereses de actores privados y públicos (como proyectos de infraestructura, energía, etc.), y, al mismo tiempo, las demandas tradicionales de actores de la sociedad civil (salud, educación, redistribución social). Así, desde una perspectiva económico-comercial, el MERCOSUR estaba “estancado”, al menos en la medida en que había “congelado” la resolución de conflictos comerciales que “arrastraba” casi desde sus orígenes; por su parte, la agenda política y social había experimentado avances sustanciales, aunque éstos no se habían traducido en una reforma cualitativa de la institucionalidad ni en un avance significativo en dirección de la supranacionalidad. A partir del 2015/16 una nueva dinámica parece imponerse al bloque, en dirección a una transformación de la agenda. Más importante aún, se ha suspendido a uno de los socios —Venezuela— en lo que a todas luces es un evidente intento de redefinición profunda de la dirección de la integración. La teoría debería, en este caso, y al menos en lo que respecta a América Latina, poder brindarnos herramientas que nos ayuden a explicar las razones por las cuales cierto grado de retroceso (¿desintegración?) parece necesario, para

³⁶ Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, 17.12.2007. Entrada en vigor: 1° de diciembre de 2009.

los nuevos gobernantes, a la hora de avanzar en una cierta dirección de la integración.

A modo de reflexión final

El neofuncionalismo tiene una larga trayectoria en el campo teórico de la integración europea. Su concepción pluralista y consensual de la política, así como la lógica determinista de la integración que prescribía originariamente, fue duramente criticada por el intergubernamentalismo. Aun así, y más allá de sus desaciertos, ha sido un enfoque útil para reconocer el rol de las elites nacionales de distinto tipo en el avance y el fortalecimiento de las instituciones supranacionales (Schimmelfennig y Rittberger, 2006) y en revelar la lógica subyacente en la integración europea, así como su progresiva institucionalización (Rosamond, 2000).

Por su parte, su enfoque rival, el intergubernamentalismo, con su énfasis en el papel fundamental que los gobiernos ostentan en los procesos de integración, se ha posicionado de forma ventajosa para explicar ciertas particularidades de la integración en América Latina, y particularmente en el MERCOSUR. En este sentido, la integración en nuestra región se basa en un sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores más importantes, además de rechazar sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía estatal.

Tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo han ofrecido herramientas para captar la dinámica de un proceso de integración y, aunque ontológicamente parten de premisas distintas, han revelado su utilidad para explicar (al menos) parte de la misma: gobiernos nacionales, instituciones supra o intergubernamentales, élites locales y/o regionales, diseño e implementación de políticas comunes, por mencionar sólo a los más relevantes, son hoy aspectos imposibles de ignorar en todo análisis que aborde la integración.

En este marco, la UE y el MERCOSUR difieren en muchas cuestiones, como hemos mencionado en secciones anteriores. Pero la actual crisis de la UE nos enseña, en perspectiva neofuncionalista, que no se puede predecir la meta última de la integración o sus resultados. En Europa, los límites del “método comunitario” son evidentes: ya no quedan sectores técnicos para la coordinación política. La desarticulada y heterogénea respuesta de los países europeos a la llegada masiva de refugiados de los

últimos años es una manifestación clara de las dificultades que tiene la UE para convertirse en una plataforma efectiva de acción conjunta en temas sumamente “sensibles” y de alcance transfronterizo. A su vez, pareciera que la integración europea falla en su estadio de unión monetaria, como dramáticamente demuestra la crisis económica y social en algunos de sus países miembros.

Los límites del regionalismo en América Latina, por su parte, son diferentes: la integración económica parece marchar bien hasta la etapa de zona de libre comercio, que se erige como un modelo factible. Llegado a este punto, la integración no parece lograr avanzar, por lo menos en el ámbito económico-comercial: ninguno de los procesos de integración en América Latina se ha podido erigir como unión aduanera. La parcial excepción del MERCOSUR no hace más que confirmar esta regla: desde 1994 no se ha logrado superar el estadio de “Unión Aduanera incompleta”³⁷ y el nivel de integración efectiva se ha estancado. Adicionalmente, no se ha logrado avanzar de forma sustantiva ni en materia de complementación productiva ni en el diseño e implementación de políticas comunes. En contraposición, sí se han registrado avances en el tratamiento de las asimetrías y, aunque con dificultades, se ha aceptado el principio de acción conjunta en las negociaciones comerciales internacionales.

El segundo aprendizaje es que la integración no es irreversible y enfrenta crisis que hace que su desarrollo no sea ni lineal ni progresivo. En Europa, la integración logró prosperar en sectores económicos importantes, pero tuvo que sortear gran cantidad de (graves) crisis políticas y económicas a lo largo de toda su historia. Actualmente se encuentra en una “crisis existencial” como proyecto económico, político y social (Sanahuja, 2012: 51) que podría resolverse, como ocurrió en anteriores ocasiones, con una apuesta por más integración, aunque en el corto plazo implique un reforzamiento del poder de los Estados miembros o la puesta en entredicho de la viabilidad y relevancia del proyecto europeo común.

Para los esquemas de integración en América Latina las crisis no constituyen una novedad. Sean que provengan de fuerzas externas o provocadas

³⁷ Además de excluir a dos sectores (automotriz y azúcar) cada país del MERCOSUR posee una lista de excepciones al AEC que periódicamente va renovando. Adicionalmente, cada estado socio ha mantenido regímenes especiales de importación. Finalmente, si bien se aprobó en el año 2010 el nuevo Código Aduanero del MERCOSUR no ha logrado ser internalizado más que por Argentina, por lo cual no entró en vigor.

por factores internos, sean de índole económica o política, los procesos de integración en nuestra región han transitado por numerosos momentos críticos, que fueron superados con diferentes estrategias, en especial, a través del “relanzamiento” de la liberalización comercial y de una mayor “politización” con la creación de nuevos órganos e instituciones. El MERCOSUR es un claro ejemplo en este sentido y ha logrado sortear, al menos hasta el momento, coyunturas críticas.

Los procesos de integración son pasibles de ser reversibles. Pese al fuerte legado del concepto neofuncionalista de *spillover* para la integración europea, el automatismo de la dinámica integracionista podría ser revisado a la luz de los recientes acontecimientos en Europa. La idea de irreversibilidad, tan fundamental en la vida de la integración europea, hoy por hoy, está en duda.

Los procesos de integración en América Latina, por su parte, se “reinventan” permanentemente: cambian de nombre y de instrumentos, crean nuevas instituciones y órganos, y expanden o contraen su agenda de diálogo y cooperación. Inclusive nuevos modelos de cooperación e integración, tanto a nivel regional como subregional, han aparecido en los últimos años, superponiéndose y hasta poniendo en jaque los esquemas ya existentes.

El tercer aprendizaje es que los actores transnacionales o supranacionales son importantes para el sostenimiento del proceso, pero son los Estados quienes lo inician e impulsan. Durante décadas, en la UE el poder aparecía como “devaluado”, pero hoy son los gobiernos nacionales quienes tienen el mando, especialmente los más poderosos, en la figura del duopolio alemán-francés, e incluso grupos de países integrados en 2004 que dejaron atrás la timidez de los primeros años.

En América Latina, los gobiernos nacionales, y más aún, los Jefes de Gobierno, representan la principal fuerza impulsora de la integración. La integración se decide básicamente entre los Presidentes, y basa su estructura institucional en esquemas de tipo intergubernamental, integrados por funcionarios y expertos nacionales, con la lógica consecuencia del predominio de los intereses nacionales por sobre cualquier atisbo de dinámica supranacional. El proceso de integración, por lo tanto, no se “autoreforza” en el sentido neofuncionalista.

Adicionalmente, el momento crítico que atraviesa desde hace algunos años la UE nos demuestra que las instituciones importan pero no lo son todo; los problemas de diseño e implementación de políticas comunes

pueden definir el éxito o el fracaso en el avance de la integración. El esquema institucional de la UE ha caído en descrédito a raíz del ineficaz manejo de la crisis de la integración europea, y, más aún, el equilibrio de fuerzas ha virado hacia las instituciones europeas intergubernamentales y los gobiernos nacionales. Las fallas institucionales y de diseño de una de las políticas europeas más fundamentales de los últimos tiempos, la UEM —intrínsecamente defectuosa ya que la política monetaria es común pero no así la política fiscal— han sido exacerbadas por la lentitud de las Instituciones europeas y la falta de solidaridad de los países de la Unión.

En nuestra región, el diseño institucional de la integración se ha basado en la creación de una institucionalidad débil, concentrada en órganos intergubernamentales, con el consecuente predominio de intereses vinculados a la adscripción nacional en detrimento de los intereses del bloque en su conjunto. En lo referente al diseño de políticas, lo que se verifica es la existencia actual de divergencias nacionales respecto a las preferencias comerciales. Sin embargo, en años recientes, en el MERCOSUR se había producido una cierta convergencia en el diseño de políticas de corte desarrollista, aunque con inciertos resultados dada la proliferación y solapamiento de iniciativas en la integración latinoamericana. Esa convergencia se detuvo a partir de los últimos dos años y ahora parece articularse nuevamente en torno al libre comercio, como en la década de los 90.

Finalmente, la crisis de la UE enseña que las teorías de la integración deberían poder explicar no solamente la evolución progresiva y lineal del proceso sino también su desintegración, crisis y retrocesos. Adicionalmente, también deberían tener capacidad explicativa para el estancamiento y las fases de “meseta” donde el proceso continúa de manera inercial.

La integración europea fue durante décadas objeto de admiración y fascinación en diversas partes del planeta. América Latina fue una de las regiones que más entusiastamente abrazó este modelo. Sin embargo, los límites de los beneficios de esta inclinación, en la actualidad, son evidentes. Entendemos que cuando analizamos el regionalismo en América Latina, y en particular en el MERCOSUR, a la luz de la crisis europea actual, las posibilidades de que la UE siga siendo un modelo a seguir se ven agudamente disminuidas. Si hay algo que nos enseña hoy Europa es que la integración puede transitar caminos intrincados que pueden afectar sus fundamentos, racionalidad, objetivos e identidad.

A la luz de lo expresado en el artículo, la comparación entre la integración en el seno de la UE y la integración en Latinoamérica, en especial considerando aquellos procesos que han logrado avanzar más decididamente como el MERCOSUR, permiten pensar nuevos aspectos escasamente desarrollados por la teoría, y cruciales no sólo para el avance de ésta sino también para nuestra comprensión del derrotero de la integración en ambos continentes. 

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. V. (2011). “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”. *Revista Colombia Internacional*, 74, 207-229.
- BALASSA, B. (1961). “Towards a Theory on Economic Integration”. *International Review for Social Sciences*, 14 (1), 1-17.
- BICKERTON, C. J.; HODSON, D. y PUETTER, U. (2015). “The New Intergovernmentalism: European Integration in the posMaastricht Era”. *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 703-722.
- BIZZOZERO, L. y RODRÍGUEZ, D. (2015). “Un cuarto de siglo del MERCOSUR: alcances sudamericanos y debates periféricos”. *Aldea Mundo*, 20 (40), 19-28.
- BIZZOZERO, L. (2004). “Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización”. En: GÓMEZ, José (comp.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 97-116.
- BOUZAS, R. (2001). “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *dé-jàvu*?”. *Desarrollo Económico*, 41 (162), 179-200.
- BOUZAS, R.; DA MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S. (2007). “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur” [en línea], Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por ITAM y Fundación Chávez Morán en México, Disponible en: http://campus.ibei.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas_paper.pdf (consultado 10/10/2017).
- BULMER, S. y JOSEPH, J. (2015). “European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics”, *European Journal of International Relations*, 22 (4), 725-748.
- CAETANO, G. (2016), ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual. *Revista Relaciones Internacionales*, 30, 27-50.
- CAETANO, G. y BARTESAGHI, I. (2014). “La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea ¿La última oportunidad?”. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, 19 (37), 9-24.
- CAETANO, G. (coord.) (2011). *MERCOSUR, 20 años*. Montevideo: CEFIR.

- CERVO, A. y LESSA, A. (2014). "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), 133-15.
- CERVO, A. (2001). *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- CINI, M. (2016). "Intergovernmentalism". En: CINI, M. y PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, Quinta edición, 65-78.
- DIEZ, T. y WIENER, A. (2009). "Introducing the Mosaic of Integration Theory". En: Antje WIENER y Thomas DIEZ (eds). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, M. (ed.) (2006). *Debates on European Integration. A reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GOMES SARAIVA, M. (2012). "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 87-100.
- HAAS, E. B. (1964). "Technocracy, Pluralism and the New Europe". En: S. R. GRAUBARD (ed.). *A New Europe?* Boston: Houghton Mifflin.
- . (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, Segunda edición.
- HAUGHTON, T. (2016). "Beelines, Bypasses and Blind Alleys: Theory and the Study of the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 54 (Annual Review), 65-82.
- LAFFAN, B. y MAZEY, S. (2006). "European integration: the European Union – reaching an equilibrium?". En: RICHARDSON, J. (ed.). *European Union. Power and policy-making*. Londres: Routledge, 30-53, Tercera edición.
- LEFKOFRIDI, Z. y SCHMITTER, P. C. (2014). "Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis". *European Political Science Review*, pp. 1-20.
- MAIR, P. (2007). "Political opposition and the European Union". *Government and Opposition*, 42(1), 1-17.
- MALAMUD, A. (2010). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", Presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. L. (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47 (1), 116-133.
- MALAMUD, A. y SCHMITTER, P. (2006). "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Desarrollo Económico*, 46 (181), 3-31.
- MATTLI, W. (1999). *The logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORAVCSIK, A. (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 473-524.

- MORAVCSIK, A. y SCHIMMELFENNIG, F. (2009). "Liberal Intergovernmentalism". En: A. WIENER y T. DIEZ (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, segunda edición, 67-89.
- MORILLAS, P.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. y SOLER, E. (2015). "Presentación". En MORILLAS, P.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. y SOLER, E. (coord.). *Europa ante la crisis de los refugiados 10 efectos colaterales*. Barcelona: CIDOB, 5-6.
- ONTIVEROS, E. y VALERO, F. J. (1996). *La UEM en entredicho*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- OYARZÚN SERRANO, L. (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de Ciencia Política*, 28 (3), 95-113.
- PEÑA, F. (2009). "Una experiencia de medio siglo: la integración regional en el nuevo contexto global" [en línea]. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-04-integracion-regional-nuevo-contexto-global> (consultado 29/09/2017).
- PERROTA, D. (2013). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". En: LLENDERROZAS, E. (coord.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba, 197-254.
- RAMOS, H. (2015). "El 'nuevo MERCOSUR': cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013". *Revista Dimensões*, 35, pp. 470-493.
- ROMERO, F. (2011). "Has the growth of a European regional bloc peaked?". Trabajo presentado en el Global Order/Disorder: A Multi-National Research Initiative Workshop, University of Bath.
- ROSAMOND, B. (2000). *Theories of European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- RUEDA-JUNQUERA, F. (2009). "¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada". *Nueva Sociedad*, 219, 59-75.
- SALOMÓN GONZÁLEZ, M. (1999). "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los 'Nuevos Intergubernamentalismos'". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 45-46, 197-221.
- SANAHUJA, J. A. (2012). "Las cuatro crisis de la Unión Europea". En: MESA, M. (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, 51-84.
- SÁNCHEZ MONTIJANO, E. (2015). "Schengen al desnudo". En MORILLAS, P.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. y SOLER, E. (coord.). *Europa ante la crisis de los refugiados 10 efectos colaterales*. Barcelona: CIDOB, 21-22.
- SCHMITTER, P. C. (1971). "A Revised Theory of European Integration". En: LINDBERG, L. N. y SCHEINGOLD STUART, A. (eds.). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press, 232-264.
- . (2004). "Neo-Neofunctionalism". En: WIENER, A. y DIEZ, T. (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 46-73.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2015). "What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter". *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 723-730.

- SCHIMMELFENNIG, F. y RITTBERGER, B. (2006). "Theories of European Integration. Assumptions and Hypothesis". En: RICHARDSON, J. (ed.). *European Union. Power and policy-making*. Londres: Routledge, 71-93, Tercera edición.
- SERBIN, A. (2012). "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo posliberal". En: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI JR., H. (coord.), *El regionalismo "posliberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES, 73-127.
- SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI JR., H. (2012). "Introducción". En: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI JR., H. (coord.). *El regionalismo "posliberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES, 7-16.
- SÖDERBAUM, F. (2016). "Old, new and comparative regionalism. The History and Scholarly Development of the field". En: BÖRZEL, T. y RISSE, T. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 16-40.
- STROBY JENSEN, C. (2016). "Neo-functionalism". En: CINI, M. y PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, N. *European Union Politics*. Oxford University Press, Quinta edición, 53-64.
- VAILLANT, M. y TERRA, I. (2001). "Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica". En: SIERRA, G. de (comp.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO 45-64.
- VINER, J. (1950). *The customs union issue*. Oxford: Oxford University Press.
- WEBBER, D. (2014). "How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives". *European Journal of International Relations*, 20 (2), 341-365.

Fecha de recepción: 16/02/2018

Fecha de aceptación: 13/04/2018