

INTEGRACIÓN, ¿MEDIO O FIN?

*Humberto Palamara Iribarne
Capitán de Corbeta*

Introducción

UNO de los aspectos que parece caracterizar el "nuevo orden mundial" es la tendencia de los Estados a organizarse en bloques, principalmente económicos.

Pese a las dificultades que ha tenido la consolidación de la Comunidad Económica Europea¹, es indudable que esta organización es el proceso de integración regional contemporáneo con resultados más beneficiosos para cada una de las partes que la componen. Esta situación probablemente ha contribuido en la gestación de un interés por imitar la experiencia europea y los métodos utilizados en su conformación, para aplicarla en naciones ubicadas en otras áreas geográficas.

Lo positivo de los resultados del proceso de integración europeo ha generado, en algunos sectores, la percepción de que todo proceso de integración que sea impulsado será igualmente exitoso y beneficioso para todas las partes. El riesgo que involucra esta creciente impresión es su posible transformación en una ideología, la cual ha sido denominada "integracionismo". Es decir, que su materialización puede llegar a convertirse en el objetivo político de grupos de poder, los cuales, fundamentados en el conjunto de creencias que involucra el integracionismo, intenten defender esta idea e imponerla y propagarla a otras sociedades.

¿Qué es la integración?

En el ámbito de las relaciones internacionales, la expresión integración puede ser utilizada tanto para referirse al proceso que conduce a la unión política de comunidades separadas como al producto final de un determinado proceso de unificación².

La idea que sustenta a la integración es que, en los sistemas sociales, la unión de los recursos de poder de las partes puede otorgar beneficios mayores para cada una de ellas, en comparación a los beneficios obtenidos si dicha unión no se produce.

Los procesos de integración han preocupado a los especialistas de las relaciones internacionales, a tal extremo que en la actualidad existen diversas escuelas de pensamiento en relación a los métodos y enfoques más apropiados para comprender y/o aplicar la integración. Las principales escuelas son la federalista, la de Karl Deutsch y la funcionalista.

A modo de síntesis, la escuela federalista percibe a la integración como un producto final, concentrando su preocupación en los aspectos legales e institucionales, sin detenerse en los procedimientos que permiten materializarla. La aspiración de esta escuela es que los Estados se unan en un sistema federal, a nivel regional inicialmente, para finalizar en una

¹ A modo de ejemplo, Dinamarca rechazó en un plebiscito su inclusión al Tratado de Maastricht y los franceses lo aprobaron el 20 de septiembre de 1992 por una estrecha mayoría.

² **Theodore A. Coulombis y James H. Wolfe:** *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1979, p. 347.

integración global. Por otra parte, considera anárquico al actual sistema³, como responsable de los conflictos que ocurren⁴.

La escuela de Karl Deutsch intenta comprender los procesos de integración en base al fenómeno de las comunicaciones. Esta corriente de pensamiento percibe a los Estados como grupos de personas unidos entre sí como flujos de informaciones y de transportes, separados a su vez por territorios desocupados o poco poblados⁵. La interpretación de la realidad de esta escuela es correcta. En general, las fronteras corresponden a áreas excéntricas de las comunicaciones, razón que contribuye a que las relaciones entre personas de distintos Estados se vean disminuidas. El corolario de esta situación es el fortalecimiento de las relaciones al interior de los Estados.

Por último, la escuela funcionalista se empeña en determinar el rol, el propósito y el aporte efectivo de cada uno de los actores del sistema internacional. El énfasis de sus estudios se orienta a los procesos cooperativos de toma de decisiones y a las actitudes de las elites, como indicativos que permiten evaluar el desarrollo de los procesos de integración.

Si bien cualquiera de los enfoques descritos puede contribuir al estudio de la integración como proceso político, no es conveniente limitar el análisis a la utilización de un solo enfoque. Lo recomendable es considerar la información que cada uno de ellos puede brindar, para permitir alcanzar un conocimiento objetivo de la realidad.

Lo verdaderamente interesante es descubrir cuáles son las fuerzas que contribuyen a la integración y formación de nuevas comunidades políticas.

Para materializar la formación de una comunidad política a partir de otras ya existentes es necesario que se produzca en los individuos que componían las antiguas comunidades una transformación de sus lealtades hacia la nueva forma de organización, la cual, de acuerdo a la escuela realista⁶, se logra mediante el empleo del poder o la amenaza de utilizarlo. También es posible crear comunidades políticas en base a la acumulación de intereses y valores compartidos, situación a la cual se debe llegar en base al intercambio y consenso entre las partes. Se supone que los beneficios económicos conjuntos, que serán proporcionados por los movimientos de capital, bienes y trabajo, serán un importante incentivo para influir en los Gobiernos y sus particulares para decidirlos a unirse con sus similares de otros Estados. Probablemente, los Gobiernos argumentarán positivamente respecto a la distribución de las ganancias y se quejarán por la pérdida de autonomía nacional que provoca la integración económica; pero por lo general encontrarán que cuando existen demandas políticas por un mayor bienestar económico, los costos de no acceder a la unión económica internacional serán mayores que los beneficios que otorga la autonomía⁷.

Existen políticos e incluso especialistas de las relaciones internacionales que consideran los procesos políticos —que utilizan la fuerza como mecanismo de unión— como procesos políticos distintos a los de integración. Ellos estiman que es requisito previo para que un proceso pueda ser llamado de integración que éste se produzca en forma voluntaria⁸. Esta

³ Carente de una autoridad con capacidad coercitiva sobre los actores del sistema internacional.

⁴ Coulombis, op. cit., p. 347.

⁵ **Manfred Wilhelmy** (ed.): *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, 1988, pp. 57-58.

⁶ La escuela realista considera que los Estados adoptarán decisiones en función de sus intereses y que éstos, a su vez, deben ser comprendidos como aquellos que aumentan el poder del Estado.

⁷ **Robert Keohane y Joseph Nye**: *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, 1988, pp. 60-61.

⁸ Coulombis, op. cit., p. 349.

consideración presenta el inconveniente que en la práctica se dan situaciones en las cuales no resulta fácil, incluso imposible, ponerse de acuerdo si un proceso de integración se produjo en forma voluntaria o en base a argumentos coercitivos⁹. Por otra parte, incluso en aquellos casos en que la integración se ha producido indiscutiblemente en base a la fuerza, es de interés conocer el proceso que ha permitido transformar las lealtades hacia la nueva forma de organización¹⁰.

Precisiones respecto a la Integración

Considerando la evidente diferencia que existe entre los procesos de integración alcanzados en base al intercambio y al consenso entre las partes, con respecto a los que se producen en base a la coerción, resulta conveniente señalar algunas precisiones que permiten comprender en mejor medida estos procesos.

Más allá de las corrientes de pensamiento, que pueden permitir comprender los procesos de integración, resulta importante señalar que no es posible conocer anticipadamente si un proceso de integración será beneficioso para cada una de las partes¹¹. La comprensión de esta situación permite señalar que la integración, como proceso político, debe ser interpretada fuera de toda concepción valórica; es decir, debe ser entendida como un mecanismo al cual pueden recurrir los Estados cuando consideren que pueden obtener beneficios mutuos.

Tampoco es posible saber con anticipación si un proceso de integración disminuirá o aumentará los conflictos. Los Estados pueden decidir integrarse política, militar o económicamente con cualquier finalidad. Las industrias y servicios pueden unirse, pero no es posible predecir si dicha unión será positiva o negativa. Esto se debe a que las formas de organización son neutras, tanto desde una perspectiva ética como desde una perspectiva funcional. Cualquier valoración de ellas dependerá de los objetivos perseguidos y no de la forma adoptada por el modelo de organización. No obstante, si consideramos la experiencia europea de posguerra, al menos en este caso se ha producido una disminución de los conflictos entre los Estados, lo cual debe ser percibido en forma positiva.

No es correcto afirmar que los procesos de integración regional aumentan los conflictos al interior de ellos. Sin embargo, es altamente probable que un proceso de integración no beneficie por igual a todos los sectores de un Estado; incluso es posible que algunos sean perjudicados debido a que la competencia regional constituye frecuentemente una amenaza para los sectores establecidos. A modo de ejemplo, los sindicatos que protegen sus sectores, la pequeña industria, las empresas subsidiadas, los agricultores, los elementos ultranacionalistas, los grupos étnicos, los partidos políticos y algunas religiones pueden ver sus intereses afectados en un sistema de organización más amplio, al perder la posición de influencia que otorga una comunidad nacional reducida. Sin embargo, el ejemplo europeo indica que, además de haber producido una disminución de los conflictos entre los diversos Estados, también han disminuido los conflictos interiores y que los diversos grupos de poder han podido adaptarse a la nueva realidad, obteniendo beneficios que no eran perceptibles al inicio del proceso de integración.

⁹ A modo de ejemplo, la integración de las Repúblicas que constituyeron la antigua Unión Soviética, según algunos autores, se produjo en forma voluntaria; en cambio, otros consideran que lo fue en base a la fuerza y/o la amenaza de utilizarla.

¹⁰ Por ejemplo, es de interés conocer el proceso que ha permitido que los habitantes de Texas se perciban a sí mismos como ciudadanos de Estados Unidos de América y no mejicanos.

¹¹ A la fecha, el proceso de integración alemán no ha elevado la calidad de vida de ninguna de las dos antiguas Alemanias.

Las formas integradas de asociación no corresponden a modelos de mayor evolución o desarrollo, en comparación con aquellas formas divididas. Tampoco debe suponerse lo contrario. A modo de ejemplo, muy pocos se atreverían a afirmar que el modelo de integración política que otorgaba el COMECON a las Repúblicas que integraban la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas hubiera ofrecido mayores expectativas de desarrollo que los proyectos separados que actualmente impulsan.

No es válido suponer, en todos los casos, que un Estado alcanzará mayores niveles de desarrollo si se integra con otros. Por ejemplo, Japón y China Nacionalista han alcanzado importantes niveles de desarrollo, que difícilmente hubiesen alcanzado integrando comunidades políticas y económicas de mayores dimensiones.

La similitud o desigualdad en las dimensiones físicas de los Estados que se unen no permiten predecir el éxito o fracaso de un proceso de integración; ni siquiera existen experiencias que permitan establecer indicativos para configurar tendencias.

No existe un procedimiento eficaz que pueda ser aplicado para alcanzar la integración en todos los casos. A modo de ejemplo, el proceso de unificación europeo fue iniciado en base a la creación de una organización que integró militarmente a los Estados, ante la percepción de la existencia de una amenaza común. En cambio, en América Latina no existe una amenaza común que facilite la integración militar y existe consenso de que el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) no ha sido eficaz¹².

La integración entre Estados desarrollados ofrece mayores probabilidades de éxito que aquella que se produce entre países con bajos niveles de desarrollo. Esto se debe a que los Estados con importantes niveles de desarrollo pueden otorgar mayor cantidad de recursos y poseen, a su vez, un mayor nivel cultural para generar líneas de comunicación entre ellos.

Mientras mayores y más poderosos sean los sectores nacionales que resulten beneficiados con la unión, mayores son las probabilidades de concretar un proceso de integración exitoso.

Los Estados que poseen similares niveles de desarrollo tienen mayores posibilidades de concretar integraciones exitosas. Esta proposición se fundamenta en que al ser similares los recursos de poder comprometidos en los procesos de integración, lo más probable es que los beneficios alcanzados también sean similares. Por otra parte, niveles de desarrollo diferentes generan la tendencia a favorecer la dependencia económica de los Estados con escasos recursos de poder, respecto a las potencias.

También es posible afirmar que las afinidades políticas, culturales, religiosas, ideológicas y sociales son circunstancias que favorecen la integración; no obstante, no son un anticipo de una integración exitosa.

Conclusiones

—La integración no debe ser considerada como un objetivo político, debido a que no existe la certeza que ella será beneficiosa en todas las oportunidades.

—Se debe tener presente que un proceso de integración no implica necesariamente una disminución de los conflictos, sino que, por el contrario, la generación de nuevas relaciones puede ser la fuente de emergencia de nuevos conflictos.

¹² El TIAR es la versión estadounidense de la OTAN. Sin embargo, el Conflicto del Atlántico Sur por las islas Falkland o Malvinas, en la cual Estados Unidos apoyó al Reino Unido en contra de un Estado americano, contribuyó a fortalecer la percepción de que este tratado es ineficaz.

—No existe una receta que asegure la materialización de un proceso de integración exitoso, razón por la cual no resulta conveniente imitar ciegamente experiencias y métodos desarrollados por otros actores.

—La comprensión de los procesos de integración debe estar excluida de toda concepción valórica, debido a que atribuir a un proceso político características éticas contribuye a materializar proyectos sin objetividad, poco pragmáticos y alejados de la voluntad popular.

—La integración debe ser comprendida como un mecanismo político al cual los Estados deben recurrir y deben aceptar cuando los diversos sectores de la comunidad nacional la perciban como conveniente para sus intereses. En el supuesto que sus partidarios intenten algo más, sus intenciones degenerarán en simples ideologías que pretenden imponerse a través del poder.