



La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración*

*Michel Levi Coral***

Introducción

La comparación entre procesos de integración, como método de análisis utilizado para estudiar las similitudes, particularidades o diferencias, se utiliza con cierta frecuencia en el medio académico especializado que analiza el “nuevo regionalismo” en América Latina.

En primera instancia nos interesa conocer como antecedente, qué significa este proceso de la nueva integración Latinoamericana y por qué la Unión Europea no puede considerarse como un modelo de integración, sino básicamente como un referente de los procesos de integración, con sus propias especificidades.

Una revisión bibliográfica especializada nos ha permitido determinar diferentes propuestas de indicadores, que se utilizan para monitorear procesos de integración, sobre la base de criterios y parámetros fundamentados conceptualmente, cuya aplicación facilita el uso de la comparación para analizar diferentes aspectos de los entes de integración regional.

Sin embargo la dificultad de la comparación no radica en el establecimiento de indicadores que puedan medir elementos *cuantitativos*, como se ha anotado, sino en la determinación de aspectos *cualitativos* de los proce-

* Este artículo fue elaborado gracias al soporte del Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, bajo cuya autorización se publica.

** Coordinador del Módulo de Estudios Europeos Jean Monnet, Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; <michel.levi@uasb.edu.ec>.

sos de integración, en vista de que no todas las instituciones, experiencias sociales y de política pueden ser replicables en diferentes contextos, incluso si aparentemente ciertos procesos tuvieran características similares, por ello no sería correcto hablar de modelos de integración regional.

En este caso es necesario recalcar que los procesos están en permanente evolución, lo que los convierte en estructuras dinámicas sujetas a la influencia de diferentes factores políticos, económicos, sociales, históricos, ambientales, que modelan su desarrollo permanente.

La visión de las diferentes propuestas para monitorear, que generan parámetros de comparación en los procesos de integración, permiten establecer la pertinencia de este método de análisis para detectar las especificidades de cada proceso.

La nueva integración Latinoamericana

El significado de “nueva integración” en este marco de análisis, se refiere a la tendencia que se ha dado a partir de la década de los noventa en la región, considerada geográficamente desde México hasta la Patagonia. Con mayor precisión se habla de “nuevo regionalismo”,¹ un fenómeno emergente en evolución permanente, cuya significación en esferas académicas y políticas no es constante, sin embargo una *variedad y novedad* de características lo hacen evidente.

La necesidad de apertura comercial, acorde con los procesos en marcha en el mundo en este período, generó una tendencia a revitalizar los acuerdos de integración vigentes en la región (Comunidad Andina CAN, Mercado Común del Sur MERCOSUR, Mercado Común Centro Americano MCCA) instrumentada a través de mecanismos de integración de mercados entre países con diversos niveles de desarrollo, independientes a su contigüidad geográfica. Este esquema crea procesos abiertos y profundos de integración que van más allá de la eliminación de obstáculos al intercambio de bienes y de servicios, dirigidos hacia la regulación de temas relacionados con el comercio, bajo los parámetros determinados a nivel multilateral en el mar-

1 Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz, eds., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008c, p. 4. Ángel Casas Gragea, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, ETEA/Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2005, pp. 37-70.

co de la Organización Mundial del Comercio OMC, en los que se incluyen temas como el comercio de servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, acuerdos laborales y ambientales que tienen relación con el comercio.

Si bien la diversidad de acuerdos comerciales en la región constituyen un aspecto cuantitativo del proceso de regionalismo abierto y marcan uno de los aspectos de *novedad* en este contexto, tales como la diversidad de Acuerdos de Complementación Económica suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre varios países de la región a nivel bilateral o interregional, así como el fortalecimiento de las zonas de libre comercio en los procesos de integración en la región (CAN, MERCOSUR), existen otros aspectos cualitativos en el contenido de los acuerdos e incluso en el esquema de decisión política que rodea a la integración regional así como la participación de diversos actores, que nos lleva a hablar de una “nueva integración latinoamericana” a partir del “nuevo regionalismo”.

En el aspecto de decisión política, el hecho de que la mayoría de países en América Latina durante la década de los noventa hayan alineado sus políticas económicas a las determinantes del Consenso de Washington, fortaleciendo procesos de desregulación y desinversión del Estado, permitió dar un cambio cualitativo a la orientación de los procesos de integración. En el caso de la CAN, por ejemplo, la reforma que se da a partir del Protocolo de Trujillo en 1996 no solo estructura la nueva institucionalidad del proceso,² sino que la alinea con los objetivos de apertura regional en materia de comercio, acordes con la tendencia del *regionalismo abierto* que se ponía en práctica. De igual forma se observa una coincidencia en la tendencia política que gobierna la región, desde la perspectiva de apertura regional, que permite realizar los ajustes necesarios para renovar la estructura y dinámica de los procesos de integración.

El cambio cualitativo se expresa en motores políticos como la seguridad, el poder de negociación, la cooperación, así como la consideración de múltiples actores que participan en los procesos de integración, que dan como resultado la inclusión de aspectos de desarrollo económico y social con mayor énfasis en temas no estrictamente comerciales, que se refieren al desarrollo

2 Ángel Casas Graega, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, pp. 153-154.



de infraestructura, integración en las zonas fronterizas, cooperación contra la delincuencia, establecimiento de mecanismos para facilitar la circulación de personas a nivel regional, por citar algunos específicos y visibles.

La dinámica de la nueva integración latinoamericana se da en escenarios más complejos, que abarcan aspectos internos y externos, económicos, políticos y geopolíticos, con el objetivo de llegar a una integración regional más profunda, que pueda insertarse en la economía global, regulada por la diversidad de acuerdos bilaterales e interregionales y los compromisos adquiridos a nivel de las instituciones multilaterales.

En este contexto, la inserción internacional se sujeta al ajuste de la estructura institucional y normativa de los procesos de integración, orientada a generar reformas dirigidas a facilitar la convergencia entre los diferentes acuerdos a los que pueda llegarse a nivel bilateral e interregional (MERCOSUR-CAN, Tratados de Libre Comercio celebrados con los Estados Unidos

La dinámica de la nueva integración latinoamericana se da en escenarios más complejos, que abarcan aspectos internos y externos, económicos, políticos y geopolíticos, con el objetivo de llegar a una integración regional más profunda, que pueda insertarse en la economía global ...

EUA, Acuerdos de Complementación Económica ALADI) fortaleciendo la apertura comercial y, desde otras perspectivas, política a nivel de organismos internacionales de cooperación (Organización de Estados Americanos OEA, Grupo de Río) en los que se pueden alinear posiciones estratégicas.

Un aspecto importante a nivel cuantitativo del contenido de la nueva integración latinoamericana, sobre la base del nuevo regionalismo, en el plano político se refleja en el interés de mantener óptimas relaciones entre los Estados de la región, al resolver cualquier clase de conflictos

fronterizos, por ejemplo en cortes internacionales como la Corte Internacional de Justicia en La Haya (en el caso de la frontera marítima entre Perú y Chile o de las fumigaciones en la frontera entre Colombia y Ecuador), así como la consolidación de instituciones democráticas, condición *sine qua non* para el otorgamiento de sistemas de preferencias arancelarias unilaterales, en el caso de la Unión Europea (Sistema Generalizado de Preferencias SGP Plus) y de los Estados Unidos (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* ATPDEA), ambos casos para la región Andina.

Al respecto, también los acuerdos que en materia comercial se negocian, establecen condiciones relacionadas con el establecimiento o mantenimiento de aspectos políticos e institucionales, orientados al cumplimiento de normativas internacionales en temas relacionados con gobernabilidad, respeto a los derechos humanos, a las condiciones de trabajo, a la no discriminación, al desarrollo sostenible y respeto al medio ambiente, entre los más relevantes.

En otro aspecto que configura esta nueva integración latinoamericana debe resaltarse la participación de diferentes actores en la dinámica de los procesos de integración. Los Estados como representantes de la voluntad soberana de los ciudadanos juegan el rol principal en el desarrollo de los procesos, así como en el cumplimiento de los objetivos previstos en los diferentes acuerdos y su institucionalidad. La voluntad política expresada por los Jefes de Estado en los mecanismos institucionales establecidos por cada proceso, orienta su evolución hacia formas más complejas de organización que pueden ir del modelo intergubernamental al supranacional, de acuerdo al nivel de cooperación o de cesión de competencias que se haga a instituciones de carácter comunitario.

Sin embargo, existen otros actores no estatales que juegan roles importantes en los procesos de integración regionales, como es el caso de procesos de integración de otras regiones (como la Unión Europea UE) u organizaciones internacionales de cooperación (el caso de las Naciones Unidas –NU– y más específicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– o la Organización de Estados Americanos –OEA–) e incluso organismos multilaterales que han orientado su acción hacia el apoyo técnico y gestión de proyectos de desarrollo a nivel regional (el caso del Banco Interamericano de Desarrollo BID a través del área de Integración y Comercio), que han establecido de manera eficaz conexiones directas entre las esferas técnico-administrativa y política³ con el objeto de *asistir* al fortalecimiento de las capacidades institucionales, económicas, comerciales y los objetivos de desarrollo de los procesos de integración regional.

En este marco no estatal, la participación de la sociedad civil ha tenido una gran relevancia en años recientes en la definición de políticas de gestión de los procesos de integración regional. Su incidencia se refleja en el interés

3 Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz, eds., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, p. 15.



que las instituciones de la CAN o del MCCA, por ejemplo, han puesto para generar proyectos que permitan una participación activa de los ciudadanos en el desarrollo, orientación y consolidación de la integración regional. En el caso de la CAN, la elección directa de Parlamentarios Andinos es un mecanismo que busca democratizar la estructura del proceso, a pesar de la limitada capacidad de incidencia que tiene el Parlamento Andino en el marco del Sistema Andino de Integración (SAI). La sociedad civil ha tenido participación en la apertura de negociaciones de acuerdos de comercio de forma bilateral o interregional (por ejemplo, en el caso de los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea), a pesar de que su incidencia no se haya reflejado de forma directa al carecer de una estructura institucional consolidada y su actuación sea más de carácter gremial (empresarios, sindicatos, grupos ambientalistas y organizaciones no gubernamentales), sin embargo varios de sus puntos de vista han sido recogidos para legitimar las acciones de los gobiernos en el marco de las instituciones de la integración regional (el caso de Ecuador y Bolivia en el marco de la CAN). Esta participación activa de actores no estatales, que se manifiesta sobre todo a nivel de los Estados que conforman procesos de integración, configura una de las características de la “nueva integración” en la región.

La dinámica de los procesos de integración en la región, reflejada en las características cuantitativas y cualitativas anotadas, nos conduce a considerar que existe una “nueva integración” abierta y profunda en la región, cuya evolución es constante y acorde con una gran variedad de dimensiones que se encuentran sujetas a procesos globales que configuran el regionalismo internacional, relacionados con la globalización económica y financiera y la reconfiguración del orden político internacional.

Este aspecto nos conduce a la necesidad de conocer cómo las instituciones, experiencias sociales y de política de la “nueva integración” se replican en los diferentes contextos de los procesos de integración regional. Al respecto, la literatura sobre la integración regional se ha centrado mucho en la comparación del proceso de integración europea, como referente de evolución y desarrollo, con otros procesos en diferentes regiones, bajo diversos parámetros que podrían no ser necesariamente comparables.

Sin embargo, algunas experiencias prácticas o herramientas de política a nivel regional pueden tomarse en cuenta en el desarrollo de los procesos de integración regional a nivel global. En este caso los estudios comparados

permiten conocer cómo estos elementos comunes han generado respuestas de los procesos de integración en el marco de la globalización, así como descubrir las propias especificidades de cada proceso.

Para efectos de este análisis, la “nueva integración” latinoamericana se va a delimitar, por efectos metodológicos, a la visión de los procesos de integración regional en América del Sur, es decir, la CAN y MERCOSUR.

Referente de la Unión Europea

La evolución, estructura institucional, grado actual de desarrollo del proceso de integración de la Unión Europea lo han posicionado como un “modelo o una excepción”⁴ para otros grupos regionales que han tomado en cuenta esta experiencia sea como un punto de referencia por sus logros fundamentales o como un fenómeno único por su propia especificidad, en el marco de la dinámica de integración regional a nivel global, lo que ha generado de forma directa o indirecta un esquema de comparación.

Los logros de la Unión Europea UE en la formación de un Mercado Común y la institucionalidad creada, que permitió llegar a este nivel de integración económica, han sido utilizados como base para la formación de otros procesos en diferentes regiones, entre las que se encuentra América Latina. Sin embargo, en muchos casos los análisis, que parten de una visión histórica de la evolución, no toman en cuenta la diversidad de factores políticos que jugaron un rol importante en su consolidación y, sobre todo, cómo las capacidades institucionales generaron una *hoja de ruta dinámica*, acorde con las propias circunstancias de Europa al momento de la creación de la Comunidad Económica Europea CEE y durante las diferentes etapas que consolidaron el establecimiento de la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, la evolución de la Unión Europea se analiza desde el punto de vista netamente de la creación de una estructura tendiente a un proceso de apertura comercial y de armonización de políticas relacionadas con aspectos de la economía que permitieran la libre circulación de bienes, personas (en un principio consideradas como mano de obra),

4 William Wallace, “Regionalism in Europe: Model or Exception?”, en Andrew Burrell y Louise Fawcett, eds., *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*, Oxford, OUP, 1995, citado por Edward Best, *El proceso de integración europea: ¿Un ejemplo para otras regiones?*, Maastricht, Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP, 2007.



capitales y servicios, sin tomar en cuenta que el proyecto, desde su establecimiento en el Tratado de Roma de 1957, tenía una visión encaminada hacia una unión política que partía de la base de esa comunidad económica.⁵ Esta visión ha generado una tendencia a comparar con mayor énfasis los órganos y estructuras formales del sistema institucional y, en menor escala, las políticas y las condiciones subyacentes.⁶

Esta tendencia analiza sobre todo la estructuración de un proceso sobre la base de la cesión de ciertos aspectos de la soberanía nacional, a un órgano supranacional, con capacidad y legitimidad otorgada por las partes para la gestión y toma de decisiones vinculantes sobre esas competencias, que ya no tenían un carácter estatal. En este aspecto cabe mencionar que el Tratado de Roma no creó un sistema puramente supranacional, sino una combinación de elementos supranacionales e intergubernamentales acordes con las condiciones históricas que fundamentaron el establecimiento de la CEE. Estos factores, sumados a las propias condiciones históricas que dieron origen al proceso de integración europea,⁷ dan como resultado una dinámica propia y original, que llevada al plano del análisis teórico es dimensionado como un fenómeno social multidimensional⁸ que incluye aspectos particulares de desarrollo político, institucional, comercial, económico, monetario, histórico en constante interacción, lo que se podría denominar como *especificidad del proceso*.

Los estudios sobre procesos de integración han tenido una tradición de eurocentrismo sobre todo en lo referente a la comparación a nivel global, que en muchos casos han determinado a la construcción europea como ejemplo para otras regiones.⁹ En este aspecto juega un rol importante el hecho de que el proceso de integración europeo haya establecido parámetros sobre todo en lo que se refiere a la construcción del mercado común, así como el establecimiento de instituciones de carácter supranacional, que le

5 Michel Leví Coral, “La Comunidad Andina y el referente de la Unión Europea: una visión temporal sobre la aplicación de los modelos de integración”, en Joaquín Roy, José María Lladós y Félix Peña, eds., *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires, CARI, Eduntref, University of Miami, 2005, p. 287.

6 Edward Best, *El proceso de integración europeo: ¿Un ejemplo para otras regiones?*, p. 2.

7 *Ibid.*, pp. 3-8.

8 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Assessment and measurement of regional integration*, London, Routledge, 2006, p. 10.

9 Edward Best, *El proceso de integración europeo: ¿Un ejemplo para otras regiones?*, p. 1.

dieron visibilidad y fortalecieron su presencia en el contexto internacional. Otros aspectos muy importantes, como política exterior común y seguridad, así como los temas de justicia y asuntos internos han tenido un desarrollo paralelo, sin embargo con limitada visibilidad por el propio carácter intergubernamental de sus instituciones y de sus resultados, por lo que su análisis ha sido más limitado.¹⁰ En este contexto debe entenderse a la Unión Europea como un proceso con una construcción en diferentes velocidades.

Por otra parte, la cooperación internacional de la Unión Europea hacia otras regiones, como mecanismo de fortalecimiento de su política exterior común y de presencia como actor en la esfera global, ha jugado también un rol importante como aporte para la construcción y establecimiento de otros procesos de integración, a través de la *transferencia* de sus propias experiencias en el tema. En este caso, el objetivo ha sido encontrar o promover la creación de estructuras similares que permitan generar una relación *igualitaria*, sobre todo en el marco institucional y jurídico, con el objeto de contar con contrapartes que puedan responder en similares condiciones y estándares a los criterios establecidos para la asistencia europea; un caso de análisis en este contexto es la cooperación para la reforma institucional de la CAN y del MERCOSUR, con miras a la negociación de Acuerdos de Asociación.¹¹

Hablar del proceso de integración europeo como un modelo, en el contexto de esta investigación no nos parece pertinente, por su propia *especificidad*, que caracteriza también a todos los procesos que se han construido en otras regiones del mundo. En este contexto no se puede hablar de que el regionalismo es un proceso homogéneo. Sin embargo existen parámetros de esa construcción particular que pueden ser tomados en consideración como una referencia, en la base de comparación, para analizar a otros procesos de integración regional. Estos elementos comunes que pueden caracterizar el estudio de la integración regional comparada se refieren por ejemplo a categorías como actores que constituyen el proceso, factores estructurales, niveles de institucionalización, mecanismos de implementación, efectos, indicadores de interdependencia.¹²

10 *Ibid.*, pp. 2-3.

11 Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado*, Brugge, UNU-CRIS Occasional Papers o-2005/10, 2005, pp. 24, 29, 44.

12 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, "Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects", p. 21.



Sin embargo, como está anotado previamente, la construcción de la integración es un fenómeno social multidimensional, en el que deben considerarse aspectos diferenciados de evolución de acuerdo a los objetivos, que pueden establecer diferentes clases de procesos institucionales, políticos, económicos, culturales, de cooperación, de seguridad, etc., que estructurarían líneas horizontales de integración, aspecto que es materia de análisis en el siguiente punto.

Esta referencia al proceso de integración de la Unión Europea nos va a servir como base para comparar a los otros procesos de la “nueva integración” en América del Sur, es decir, la CAN y MERCOSUR, sobre todo porque la bibliografía consultada, que será tratada a continuación, tiene relación directa con la construcción de indicadores que permitan monitorear y comparar los procesos de integración regional.

Parámetros de comparación

Establecer parámetros para comparar procesos de integración es una tarea que implica una revisión de las principales propuestas que se han dado, a partir de trabajos especializados sobre el tema. Al respecto, el Centro de Estudios de la Integración Regional Comparada de la Universidad de las Naciones Unidas UNU-CRIS ha dedicado un cluster de investigación, que ha logrado un importante desarrollo al conformar la red de investigadores GARNET *Global Governance, Regionalisation and Regulation: The Role of the EU*, que entre sus proyectos cuenta el de Regionalismo y Regionalización con temas específicos sobre Europa como un modelo de gobernanza regional y la Unión Europea y América Latina y el Caribe, en los que el análisis comparado es una base de referencia para comprender la fenomenología de los procesos de integración.

Constituyen la base de estudio de esta investigación los trabajos realizados por UNU-CRIS sobre indicadores para monitorear y comparar procesos de integración, que se refieren a propuestas de sectores que han requerido de estas herramientas de análisis, como el académico, que ha conducido su investigación para comprender a la integración regional como un fenómeno multi dimensional dinámico y complejo, o iniciativas institucionales de organismos internacionales (Comisión Europea, Banco Central Europeo, Banco Interamericano de Desarrollo, ALADI y UNECA), que han requerido establecer mecanismos orientados a conocer el estado de las contrapartes en materia institucional y económica, en tanto que bloques regionales, así como el impacto causado en el desarrollo a través de la implementación de sus políticas.

En primera instancia los trabajos se centraron en la posibilidad de crear un sistema de indicadores de integración regional SIRI tomando en cuenta que el establecimiento de herramientas adecuadas que permitan monitorear los procesos de integración podrían permitir un óptimo diseño e implementación de políticas, mejor veeduría y participación por parte de los actores, organizaciones e individuos que participan en los procesos de integración regional, así como un análisis académico más profundo y completo de estos complejos procesos de transformación social.¹³

En este estudio se exploran aspectos conceptuales y metodológicos relativos a la construcción del SIRI, con el objeto de demostrar que existen múltiples temas interconectados que deben ser considerados, y las opciones que pueden tomarse, relacionadas con:

1. La clase de generadores y usuarios inmersos en su diseño.
2. Los conceptos y teorías básicos.
3. El alcance del sistema y sus niveles de análisis.
4. La adecuada selección y organización de variables.
5. El balance entre indicadores cuantitativos y análisis cualitativo.
6. La “correcta” observación y construcción de indicadores.¹⁴

En un estudio más actualizado sobre el tema¹⁵ se observa la necesidad de establecer adecuadas herramientas de monitoreo, que consideren la creciente importancia del nivel regional de *gobernanza*, así como la creciente variedad de modos de *gobernanza* en un contexto de *gobernanza* de múltiples niveles.¹⁶ A través de un análisis de doce sistemas de indicadores desarrollados para monitorear procesos de integración regional, se llega a importantes conclusiones sobre el estado actual del tema:

- a) Se observa un déficit en la participación de actores para efectuar ejercicios de monitoreo de procesos de integración regional. La inclusión de una diversidad de actores (organizaciones regionales, gobiernos nacio-

13 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects”, p. 27.

14 *Ibid.*, p. 27.

15 Philippe de Lombaerde, Giulia Pietrangeli y Chatrini Weeraratunge, “Systems of indicators for monitoring regional integration processes: Where do we stand?”, en *Integrated Assessment Journal*, vol. 8, No. 2, Vancouver, The Integrated Assessment Society (TIAS), 2008b, p. 41.

16 *Ibid.*, p. 62.



nales, sociedad civil, organizaciones internacionales, academia) permitirían mejorar la calidad técnica de estos ejercicios así como su importancia en la definición de políticas.

- b) Los objetivos de los sistemas de indicadores son diversos e incluyen: i. Estado del nivel de integración de un determinado grupo regional; ii. Mediciones sobre las condiciones previas para llegar a la integración; iii. Establecimiento de los niveles de cumplimiento y contribución de los Estados a los grupos regionales; iv. Evaluación de las políticas de integración regional; v. Comparación de la integración regional en diferentes regiones; vi. Evaluación de los programas de cooperación para la integración regional; vii. Determinación de las necesidades y méritos de las organizaciones regionales que servirán de base para futuras decisiones de cooperación; viii. Definición de mecanismos estratégicos que serán usados en el contexto de un proceso de negociación. Cada sistema se focaliza en diferentes tipos de variables.
- c) Pocas propuestas tratan aspectos conceptuales, lo que explica en muchos casos la falta de claridad relacionada con la selección de variables y categorías, así como la existencia de discrepancias entre los objetivos establecidos y los que efectivamente se obtienen con la aplicación de los sistemas de indicadores.
- d) Los aspectos técnicos se relacionan de forma continua con asuntos políticos, soluciones técnicas requieren frecuentemente de decisiones políticas.¹⁷

El monitoreo sistemático de los procesos de integración regional es una actividad relativamente reciente con un potencial muy importante. Desde una perspectiva académica nos permite tener una idea más precisa sobre la velocidad y profundidad de la integración en los procesos actuales, mayor claridad sobre la importancia relativa de la regionalización versus los procesos de globalización, así como de su interacción, y una mejor comprensión del significado del nuevo regionalismo.

Desde una perspectiva de construcción política, una mejor capacidad de monitoreo puede establecer políticas de integración más desarrolladas y efectivas, además de generar transparencia en los procesos de integración, que comprendan altos grados de participación y legitimidad, con el objetivo de hacerlos sostenibles.

17 *Ibid.*, pp. 62-64.

El estudio más reciente¹⁸ se refiere con mayor especificidad al monitoreo cuantitativo y comparación de procesos de integración regional, con el objetivo de identificar los pasos hacia mejores prácticas. En la investigación se revisan las propuestas más recientes que tienen relación con monitoreo y comparación de los procesos, que se fundamenta en los resultados de los estudios mencionados precedentemente en una relación de continuidad de los estudios efectuados, pero para efectos de nuestra investigación tiene una referencia directa al método de comparación. En este caso las propuestas analizadas tienen relación directa con los parámetros utilizados para comparar los diferentes procesos, que constituye uno de los objetivos específicos de este análisis, por lo que van a exponerse a continuación.

Propuesta de Balassa (1961)

Establece cinco principales fases de la integración regional, sobre la base de los alcances obtenidos en un esquema de integración económica, y constituye uno de los principales (y más utilizados) referentes como marco conceptual para el análisis y creación de indicadores de monitoreo de la integración, concebida como proceso o estado desde la perspectiva de políticas de comercio.

Fase 1. Área de Libre Comercio. Un área donde las tarifas y las cuotas para la importación han sido abolidas para sus miembros que, sin embargo, mantienen para terceros países, tarifas nacionales y cuotas.

Fase 2. Unión Aduanera. Área de libre comercio que establece tarifas y cuotas comunes para el comercio con otros países que no son miembros.

Fase 3. Mercado Común. Unión aduanera que elimina barreras no tarifarias así como restricciones para la circulación de factores.

Fase 4. Unión Económica. Mercado común con un grado importante de coordinación de políticas económicas nacionales y/o armonización de leyes que tengan relevancia a nivel interno.

Fase 5. Integración Económica Total. Unión económica con todas las políticas económicas relevantes conducidas por un nivel supranacional, probablemente en consideración a un principio de subsidiaridad. Para el efecto, las autoridades y normas supranacionales tienen que estar en aplicación.

18 Philippe de Lombaerde, Ettore Dorucci, Gaspare Genna y Francesco Paolo Mongelli, *Quantitative monitoring and comparison of regional integration processes: Steps towards good practice*, Brugge, UNU-CRIS Working Papers w-2008/9, 2008d.

Propuesta de Hufbauer y Schott (1994)

Determina las condiciones previas para una integración regional *ampliada* en América, tomando en consideración la complejidad del proceso relativo a las grandes diferencias entre los países de América del Norte y América del Sur. Distingue dos clases de indicadores, uno que establece el nivel de integración alcanzado por cada grupo subregional, y otro que examina el nivel de preparación de esos grupos para aumentar el grado de integración regional hemisférica.

El nivel de integración alcanzado se determina a través del marco conceptual de Balassa y de un caso de comparación, la experiencia de la Unión Europea. Adicionalmente se establece un nivel de cumplimiento en términos de integración económica, a través de seis indicadores. En este caso el objetivo es reflejar aspectos cuantitativos y cualitativos del proceso de integración.

Cuadro 1. Indicadores de la propuesta Hufbauer y Schott

Indicadores nivel de integración	Indicadores nivel de preparación
<ul style="list-style-type: none"> • Libre comercio de bienes y servicios • Libre movimiento de capitales • Libre movimiento del trabajo • Instituciones supraregionales • Coordinación monetaria • Coordinación fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad de precios • Disciplina presupuestaria • Deuda externa • Estabilidad cambiaria • Políticas orientadas al mercado • Dependencia de impuestos al comercio • Democracia funcionando

Fuente: Hufbauer y Schott, 1994, citado por Philippe de Lombaerde, 2008d, pp. 4-5.

Propuesta de Feng y Genna (2003, 2004, 2005)

Constituye una versión modificada del nivel de cumplimiento establecido por Hufbauer y Schott, aplicado a los procesos de integración en América, Europa y Asia-Pacífico, que utiliza datos a partir del año de creación hasta 1998, con una variación en la medida del nivel de integración regional a través de una escala de cinco niveles de Gutman entre cada categoría.

El nivel de desarrollo de los procesos de integración examina la hipótesis en la que “una condición crítica para el desarrollo de una unión econó-

mica es la homogenización de las instituciones económicas domésticas y el proceso de integración regional como reforzador de estas”.¹⁹

La conclusión general a la que llegan en sus estudios es que una integración exitosa se desarrolla cuando la homogeneización doméstica y la integración profunda se suceden en un esquema sincronizado de tiempo.

Propuesta de Dorucci *et al.* (2002, 2004)

Se basan en el marco de Balassa como punto de referencia, a través del desarrollo de un índice de integración institucional económica sobre los cinco niveles establecidos en su estudio.

El nivel global de integración institucional alcanzado por un acuerdo regional en un punto determinado en el tiempo se cuantifica con la asignación de *puntajes* para el nivel de integración documentado para cada uno de los cinco estadios, a través de un período relevante de tiempo, por ejemplo: 1957 para la Unión Europea, 2001 para el MERCOSUR, lo que permite medir y comparar los acuerdos regionales en el mundo que, en términos generales, evolucionan de forma relativamente homogénea a través de la línea de Balassa, con un inevitable grado de discreción y buen juicio.

Los autores asignan puntajes de 0 a 25 al grado de integración regional alcanzado en el tiempo, en el desarrollo de:

- a) Área de Libre Comercio/Unión Aduanera (consideradas en conjunto) medidas por los cambios en un período de tiempo de tarifas y cuotas en el comercio, en el caso de la UE la implementación de la Política Agrícola Común.
- b) Mercado Común medido por el progreso en la eliminación de barreras no tarifarias y la liberalización del movimiento de capitales y trabajadores.
- c) Unión Económica medida por el grado de coordinación de políticas nacionales: micro y macroeconómicas.
- d) Área de Total Integración Económica medida por el establecimiento de instituciones supranacionales y procesos de decisión, así como la estructuración del proceso de integración regional a través de normas emitidas a nivel supranacional y la conducción de políticas macroeconómicas a nivel regional.

19 Philippe de Lombaerde, Ettore Dorucci, Gaspare Genna y Francesco Paolo Mongelli, *Quantitative monitoring and comparison of regional integration processes: Steps towards good practice*, p. 5.



Con la suma de puntajes alcanzados en cada período de tiempo, se obtiene un índice de integración regional institucional entre 0 (ninguna integración económica) y 100 (total integración económica que incluye integración financiera y monetaria). En la medida de lo posible, los autores no asignan puntajes sobre la base del año en que cierta decisión fue tomada, sino sobre la base del mes y año en que dicha decisión comenzó a implementarse, lo que implica que los proyectos que no fueron implementados no son considerados.

En el caso de la Unión Europea, los autores toman en cuenta que algunos de los niveles de Balassa se desarrollan de forma paralela, lo que implicaría que el término nivel podría ser inapropiado para designarlos.



Cuadro 2. Indicadores en la propuesta de Dorucci *et al.*

Indicadores de Integración Económica Actual

- Sincronización del ciclo de negocios
- Convergencia de las tasas de inflación
- Variabilidad de la tasa de cambio
- Apertura del comercio e integración
- Integración del mercado financiero
- Convergencia de las tasas de interés
- Convergencia de la renta

Fuente: Dorucci *et al.*, 2002, 2004, citado por Philippe de Lombaerde, 2008d, p. 9.

Otras propuestas de indicadores a nivel regional

Existen propuestas elaboradas de forma específica para determinados procesos de integración en diferentes regiones del mundo (África, Asia, Países Árabes), cuyos indicadores pueden servir como referencia para una comparación si se los aplica como criterios generales, observando la *especificidad* de cada proceso en la utilización de criterios que no necesariamente podrían ser útiles en los otros casos.

La Comisión de las Naciones Unidas para África (UNECA) desarrolló un nuevo sistema de indicadores para evaluar el progreso de la integración regional africana a partir de la suscripción del Tratado de Albuja en 1994. Los principales objetivos de los índices elaborados son:

- a) Evaluar el desempeño de los países, relacionado con los objetivos y metas de cada comunidad económica regional y del continente africano.
- b) Comparar las contribuciones de cada Estado miembro en una comunidad económica regional hacia la realización de las metas y objetivos, adicionalmente la contribución de cada comunidad hacia el continente africano.
- c) Monitorear el desempeño de cada país, comunidad económica regional y del continente africano orientado a los esfuerzos de integración regional en el tiempo.
- d) Incrementar la calidad del análisis a través de índices para elaborar puntajes y ranking a nivel de los países, comunidad económica regional y continente africano.

La estructura del indicador se basa en ocho sectores o *clusters* de actividades que son comunes en los tratados de las comunidades económicas regionales: comercio, finanzas y moneda, transporte, comunicación, energía, agricultura, manufacturas y desarrollo humano y mercado del trabajo. El progreso de cada cluster se mide a través de una batería variable de indicadores, que suman en total 19 para todo el sistema. Los datos provienen de fuentes oficiales y de cuestionarios elaborados para este propósito, cuyo año de base es 1994.

Cuadro 3. Indicadores en la propuesta de UNECA

Indicadores de Integración

- Exportaciones intra-regionales
- Importaciones intra-regionales
- Participación del presupuesto invertido en educación
- Inflación
- Deuda externa
- Inversiones
- Déficit presupuestario
- Entradas industriales transfronterizas
- Exportaciones de alimentos intra-regionales
- Importaciones de alimentos intra-regionales
- Transporte aéreo de carga
- Pasajeros transportados vía aérea

- Número de frecuencias aéreas
- Longitud de la red de vías pavimentadas
- Longitud del total de la red de vías
- Exportaciones intra-regionales de electricidad
- Importaciones intra-regionales de electricidad
- Llamadas telefónicas nacionales
- Llamadas telefónicas intra-regionales

Fuente: UNECA, 2004, citado por Philippe de Lombaerde, 2008d, p. 11.

En el caso de Asia-Pacífico, la Secretaría de ASEAN ha preparado un reporte sobre los indicadores de desarrollo de la integración en ASEAN (Dennos y Yusof, 2003) cuyo objetivo es medir el progreso hacia una integración económica de las diez naciones que conforman ASEAN en el contexto de crear una Comunidad Económica.

Esta propuesta se basa también en el marco conceptual de Balassa, con el valor añadido de discutir las diferencias conceptuales entre apertura, integración e interdependencia, así como las diferencias entre indicadores de proceso, entradas, resultados y salidas. Los indicadores propuestos se refieren a las siguientes áreas: comercio de bienes, inversiones, comercio en servicios financieros y otros servicios, infraestructura, aduanas, standards, reconocimiento mutuo de acuerdos y evaluación de conformidad, pequeñas y medianas empresas, e-ASEAN, y propiedad intelectual.

El total de los indicadores desarrollados para monitorear el progreso de la integración económica suman 145.²⁰

En los países árabes, la Comisión Económica y Social para los países del Oeste de Asia UN-ESCWA ha presentado en 2007, por primera vez, un índice de integración regional para el mundo árabe, que mide los niveles de apertura e interdependencia de los países árabes, con respecto a la región. Utiliza cuatro variables, básicamente por dificultades para acceder a los datos. Los análisis han dado como resultado que los países que tienen mayores niveles de integración son: Líbano, Yemen, Jordania y Bahrein. Los países menos integrados son los estados del *Maghreb* como: Argelia, Libia, Túnez y Marruecos.

20 Philippe de Lombaerde, Ettore Dorucci, Gaspare Genna y Francesco Paolo Mongelli, *Quantitative monitoring and comparison of regional integration processes: Steps towards good practice*, Anexo 1.

 **Cuadro 4.**
Indicadores en la propuesta UN-ESCWA**Indicadores de Integración**

- Apertura al comercio Árabe intra-regional
- Apertura a las inversiones Árabes intra-regionales
- Apertura a las remesas de trabajadores Árabes intra-regionales
- Apertura al turismo Árabe intra-regional

Fuente: UN-ESCWA, 2007, citado por Philippe de Lombaerde, 2008d, p. 13.

**Propuestas que se refieren a políticas
o aproximaciones disciplinarias**

Es posible generar indicadores y variables que describan aspectos particulares de los procesos de integración regional, que establezcan el alcance y dimensión del fenómeno.

Estas variables, que corresponden al significado de integración considerado como un fenómeno de carácter multidimensional, pueden organizarse a partir de políticas: económica, social, exterior y defensa, migración, agricultura, seguridad, mantenimiento de la paz, o aproximaciones desde la perspectiva de una disciplina de estudios: Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Economía, Finanzas, Geografía, entre otras.

Las propuestas citadas en esta investigación se sujetan sobre todo a un marco conceptual con un enfoque económico, que se debe a la naturaleza económica de muchos acuerdos de integración. Sin embargo pueden considerarse otra clase de aspectos relacionados con diferentes políticas públicas a nivel internacional, como el caso de las comunidades de seguridad, en las que los Estados se comprometen a resolver sus diferencias de forma pacífica. Estas organizaciones pueden tener un carácter *pluralístico* (de naturaleza intergubernamental) o amalgamado (incluye unidades comunes y se gobierna en un marco de carácter supranacional).

Una evaluación de la integración regional puede considerarse desde la perspectiva actual o institucional, que permite comprender la diferente naturaleza y características de la integración en diferentes regiones. La combinación entre las dos perspectivas puede encontrarse en varios casos de análisis comparativo, por ejemplo, en el caso de ASEAN presenta un alto nivel de integración económica regional, frente a un bajo nivel de institu-



cionalidad, mientras que la Unión Europea presenta altos niveles de integración en los dos aspectos.

En este caso, el método de comparación a través de indicadores relevantes nos permite comprender que el motor de la integración en Asia no ha sido un modelo institucional en el que las políticas se encuentran definidas de común acuerdo entre los gobiernos, sino que ha sido la necesidad de crear una política de conducción de mercados necesaria para desarrollar la producción en cadena para integrarla en la economía global.

En el caso de América Latina se observa un paradójico alto nivel de desarrollo institucional frente a muy bajos niveles de integración económica actual.

La propuesta de análisis de Tinbergen (1954), desagrega a la integración institucional en *tipos funcionales* negativos o positivos, que pueden aplicarse también a otros aspectos de políticas. La *integración negativa* se refiere a la remoción de barreras para la circulación de bienes, servicios, trabajadores y capitales. La *integración positiva* se refiere a la coordinación, o incluso a la implementación a nivel supranacional de un número de políticas micro y macroeconómicas, así como a la creación de instituciones supranacionales.

En el aspecto de la integración financiera, es importante considerar la propuesta de Baele *et al.* (2004), que señala que puede ser alcanzada cuando todos los mercados potenciales participantes, con similares características relevantes: i. Se encuentran frente a un solo esquema normativo, ii. Deciden tratar con instrumentos y/o servicios financieros específicos, iii. Tienen igualdad de acceso a una serie seleccionada de instrumentos y/o servicios financieros, y, iv. Son tratados de forma equitativa cuando se encuentran activos en el mercado.

La propuesta de Best (1997) se refiere a las capacidades de gestión pública en los procesos de integración, relacionada con las necesidades de gobierno por una parte, frente a las capacidades de gobierno, por otra. Propone como primer paso evaluar el grado de dificultad que tendría un grupo particular de países, y de cada administración participante, para tratar efectivamente con una serie de objetivos de integración en un tiempo determinado. Al respecto establece nueve variables clave para modelar la complejidad de la implementación de los objetivos en la integración: i. Número de Estados miembros, ii. Tamaño relativo de los países participantes, iii. Diferentes niveles de desarrollo, iv. Alcance de la cobertura, v. Tipo de impacto, vi. Perspectivas de tiempo, vii. Grado real de interdependencia, viii. Marco político y, ix. Percepciones, valores y normas.

Esta propuesta, sin embargo, no presenta un método o esquema que permita enlazar la complejidad de las variables con una clase de acuerdo institucional específico o con cambios institucionales. Pero considera las variables como un aporte para un complejo proceso de negociación.

Finalmente, la propuesta de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, si bien se había previsto para monitorear la integración económica en los países de los Acuerdos ACP (África, Caribe, Pacífico) toma en consideración una diversa gama de categorías, en función de la cooperación y desarrollo regional: i. Cooperación económica regional, ii. Cooperación funcional regional, iii. Gobierno, asuntos financieros y funcionamiento de las instituciones, iv. Implementación de proyectos y programas del Fondo Europeo de Desarrollo.

En este caso, el nivel de especificidad de las categorías genera una aplicación válida para comparar el desarrollo y cooperación en otros procesos de integración regional a nivel global, desde la perspectiva de la Unión Europea.

 **Cuadro 5.**
Propuesta de la DG Desarrollo,
Comisión Europea (2002)

Categorías	Subcategorías	Variables
Integración Económica	Política de Liberalización de Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Compatibilidad con la OMC de reglas de valoración de Aduanas • Calidad de clasificación de bienes • Aplicación de reglas de origen • Exenciones • Retiro paulatino de medidas temporales • Liberalización del comercio de servicios • Importancia del comercio intra-regional
	Otras Políticas de Integración	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación de inversiones • Movimiento de personas • Derecho de establecimiento • Política de competencia • Creación e implementación de políticas de cohesión • Mejora de estadísticas comparables • Vigilancia macroeconómica • Medidas de facilitación del comercio

Categorías	Subcategorías	Variables
Cooperación Funcional Regional	Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Progreso hacia una política común de transporte • Gasto para el mantenimiento de una red regional • Aplicación de regulaciones armonizadas de tránsito
	Recursos Marinos	<ul style="list-style-type: none"> • Aporte humano y físico para vigilancia común • Aportes humano y físico para evaluación común de los recursos naturales • Refuerzo de la calidad común y estándares sanitarios
Gobierno, asuntos financieros y funcionamiento de las instituciones	Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Número de reuniones • Evaluación cuantitativa de las reuniones • Desempeño de instituciones específicas
	Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de requerimientos de contribuciones presupuestarias • Transparencia de procedimientos • Implementación de presupuestos
	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Política de reclutamiento • Entrenamiento del staff
Implementación de proyectos y programas del Fondo Europeo de Desarrollo	Valoración del progreso	
	Decisiones	
	Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos concluidos • Contratos implementados

Fuente: Comisión Europea, 2002a, citado por Philippe de Lombaerde, 2006, p. 14.

Propuesta de De Lombaerde y Langenhove UNU-CRIS (2006)

Esta propuesta se basa en la necesidad de crear un Sistema de Indicadores de Integración Regional SIRI, fundamentada en el análisis de todas las propuestas anteriores, pero bajo la consideración del carácter multidimensional y dinámico de la integración regional. Al respecto, se parte de la premisa que la distinción entre integración real y formal no es apropiada,

sino que es necesario tomar en cuenta procesos de integración regional paralelos, pero interconectados, a nivel institucional, de política económica, cultural, histórico, etc. Los efectos de las políticas de integración y la evolución de la interdependencia regional tendrán efectos obvios de retroalimentación para la institucionalización del proceso, restableciendo de esta forma su carácter endógeno.

En este contexto, la propuesta para clasificar variables en el marco del SIRI permite aplicar el método de comparación de procesos de integración regional de forma más sistemática, al tomar en consideración una amplia serie de categorías que interactúan de forma general en la especificidad de todos los procesos a nivel global.

 **Cuadro 6.**
Propuesta para clasificar variables en SIRI (UNU-CRIS)

Categoría	Subcategorías
I. Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Número de unidades de integración participantes (países, regiones, organizaciones...) • Número y calidad de los actores en el proceso de toma de decisiones • Nivel de actividad de los actores • Opiniones y percepciones de los actores (resultado de encuestas) • Membresías superpuestas (posteriores)
II. Factores Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Proximidad de los actores (geográfica, cultural, histórica) • Complementariedades estructurales • Asimetrías estructurales • Modelos históricos de cooperación, integración y conflicto
III. Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Número de tratados y acuerdos • Contenido de los tratados y acuerdos • Marco de tiempo de los tratados y acuerdos • Construcción institucional • Arreglos en políticas comunes y coordinación de políticas • Gradualismo, exenciones y trato diferenciado
IV. Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de la implementación de tratados generales • Estado de la implementación de acuerdos específicos • Grado de cumplimiento de criterios de convergencia

V. Efectos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo humano • Crecimiento económico • Comercio • Migración • Flujos de capital
VI. Interdependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Movilidad de personas • Interdependencia política (existencia de variables de políticas comunes, coordinación de facto de políticas, casos de conflicto, tensiones...) • Interdependencia económica (comercio, flujos de capital, correlación de niveles de actividad, simetría de shocks,...) • Flujos de información y conocimiento

Fuente: Philippe de Lombaerde, 2006.

Conclusión: Parámetros de comparación aplicados a los procesos de integración regional (nueva integración en América del Sur: CAN, MERCOSUR)

Una visión crítica del método comparativo y de la aplicación de parámetros de comparación

En el marco de esta investigación y en el tratamiento general de los temas que tienen relación con integración regional, la clarificación conceptual sobre el concepto de integración que se utiliza, es necesaria para comprender el alcance de las propuestas comparativas presentadas y de aplicación para el análisis de la “nueva integración” latinoamericana de los procesos de integración regional en América del Sur: CAN y MERCOSUR.

De Lombaerde y Langenhove (UNU-CRIS 2006) han elaborado un marco conceptual, sobre la base de las investigaciones realizadas a diferentes propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional, que sirve como base para el análisis que nos ocupa, y se refiere a la integración regional como: “procesos paralelos, pero interconectados, a nivel institucional, económico, político, cultural, histórico, etc. que pueden analizarse desde la perspectiva de una serie de categorías que les son comunes, como la diversidad de actores, factores estructurales, nive-

les de implementación, capacidades institucionales, efectos y niveles de interdependencia”.²¹

Los autores mencionados señalan con acierto que en la literatura especializada no existe una definición única de integración regional, efecto de su naturaleza multidimensional y dinámica. Por esta razón los investigadores deberán tener cuidado de considerar para el análisis la definición más amplia, que se ajusta a la naturaleza propia de la integración regional, y que establezca la mayor cantidad de indicadores cualitativos y cuantitativos que resultan comunes para su estudio.

En las propuestas descritas en este estudio se establece una variedad de análisis que generan indicadores a procesos que por sus características, no se podrían considerar de integración, como el caso de los acuerdos de libre comercio entre bloques y estados. En otros casos se hacen aproximaciones sobre procesos de integración desde perspectivas que no consideran su naturaleza multidimensional y se limitan a visiones puntuales sobre institucionalidad, evolución del comercio, desarrollo regional, cooperación internacional, economía, entre otras.

Al respecto consideramos que para realizar análisis, es necesario partir de un concepto que diferencie a los procesos de integración de procesos comerciales o políticos, y que considere otros elementos esenciales que involucran factores sociales, instituciones nacionales, en el marco de las estructuras domésticas; implicaciones políticas de las estructuras institucionales de la integración, y a los procesos en el contexto internacional, regional y multilateral.

Por otra parte, la mencionada naturaleza multidimensional y dinámica de la integración regional no permitiría, en principio, realizar un análisis y comparación global entre diferentes procesos, sin que se afecte su propia *especificidad* (naturaleza y contexto), por lo que debería efectuarse sobre cada una de las categorías establecidas de forma específica (institucional, económica, política, histórica...).

En el caso de la CAN y de MERCOSUR nos referimos a procesos con alcances institucionales, históricos, políticos, comerciales, económicos propios, que requieren de un análisis real y dinámico de su propia evolución

21 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects”, pp. 19-20.

y estado, para evitar, en la medida de lo posible, aproximaciones abstractas al momento de realizar una comparación. Para el efecto, el método de comparación debe efectuarse sobre la base de fuentes (variables, indicadores y análisis), que permitan el ejercicio de confrontación.

En este marco los elementos cualitativos podrían marcar la diferencia para realizar una comparación. Por ejemplo, aplicar a la evolución histórica de los procesos de integración aproximaciones subjetivas relacionadas con opiniones y percepciones de actores,²² establecidas en la propuesta de De Lombaerde y Langenhove, ampliaría su esquema al generar diferentes parámetros a los netamente cuantitativos, para realizar una comparación. Sin embargo, resulta necesario generar categorías o subcategorías de indicadores que permitan comprender las interacciones entre diferentes fenómenos que configuran a los procesos de integración (comercio intraregional, desarrollo institucional).

Consideramos pertinente señalar que, incluso para realizar ejercicios cuantitativos, como en el caso de comparar indicadores de comercio intraregional entre procesos de integración²³ deben considerarse elementos adicionales, como el tamaño de las regiones y su capacidad de comercio interno y externo, que permitan la comparación sobre la base de su propia especificidad. En estos casos, tanto la calidad de los datos con los que se cuenta, como la metodología y los conceptos de base que se utilicen para realizar la comparación, van a marcar una diferencia en los resultados.

En efecto, desde esta perspectiva, el método comparativo conllevaría una serie de problemas de aplicación si no se determinan con claridad los conceptos de base que se van a establecer para realizar la comparación, como en el caso de las propuestas de indicadores presentadas en este estudio que se refieren en muchos casos a procesos que no son de integración regional. Por ejemplo, incluir acuerdos de libre comercio entre Estados, bajo la categoría de bloques de integración comercial, y confrontarlos estructuralmente con procesos de integración en los que existen interacciones de orden institucional, entre Estados y bloques regionales, como cesión de competencias nacionales, podría generar distorsiones en los resultados, sobre todo en el aspecto cualitativo de la comparación.

22 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, "Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects", p. 21.

23 Philippe de Lombaerde, Ettore Dorucci, Gaspare Genna y Francesco Paolo Mongelli, *Quantitative monitoring and comparison of regional integration processes: Steps towards good practice*, p. 16.

Sin embargo el método comparativo puede ser útil para comprender la propia naturaleza de los procesos de integración y diferenciarlos de los que no lo son, por ejemplo en la relación actores-factores estructurales-institucionalización. En este punto el análisis y los resultados que se obtengan pueden ser de interés para comprender la orientación de los procesos, por ejemplo en lo referente a su estructura supranacional o intergubernamental frente a la diversidad e interacción de los actores.

En otro aspecto, la aplicación de variables e indicadores de carácter netamente cuantitativo debería limitarse a aspectos en los que este análisis es viable, como en el caso de la categoría desarrollo del comercio, para evitar distorsiones en la comparación. En casos como producción legislativa o construcción institucional contenidos en la categoría Institucionalización,²⁴ debería contarse con indicadores cualitativos que permitan contar con parámetros que establezcan su efectividad o desarrollo, útiles para comprender y comparar resultados en los procesos de integración.

La integración negativa se refiere a la remoción de barreras para la circulación de bienes, servicios, trabajadores y capitales. La integración positiva se refiere a la coordinación, o incluso a la implementación a nivel supranacional de un número de políticas micro y macroeconómicas, así como a la creación de instituciones supranacionales.

Si bien en la propuesta de De Lombaerde y Langenhove, se mantiene una tendencia de análisis anglosajona de carácter positivista, en la que predominan indicadores cuantitativos para el análisis, sin embargo se han incluido algunos aspectos cualitativos que permiten profundizar en la naturaleza multidimensional y dinámica de los procesos de integración regional, por ejemplo al considerar una subcategoría sobre la diversidad de actores que participan en estos procesos y su nivel de actividad.

Las propuestas analizadas en el estudio, no consideran entre sus categorías o subcategorías a otro factor importante para comprender la estructura de los procesos de integración, que es el diverso grado de conformación y desarrollo de los Estados nacionales involucrados. Si bien la propuesta de

24 Philippe de Lombaerde y Luk van Langenhove, "Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects", p. 21.



De Lombaerde y Langenhove establece subcategorías como por ejemplo: “número de unidades de integración participantes” o “modelos históricos de cooperación, integración y conflicto”,²⁵ que hacen referencia a ciertos aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de los Estados en los procesos de integración, desde nuestra perspectiva no son suficientes para realizar una comparación, por lo que es un aspecto en el que las propuestas que se realicen en lo posterior deberán tomar en cuenta.

Las limitaciones de acceso a información en determinadas regiones, que en algunas de las propuestas analizadas constituyen un problema para contar con indicadores que abarquen un mayor número de variables sobre todo cualitativas, generan series de indicadores restringidos a un análisis cuantitativo sobre el estado de los procesos de integración, como en el caso de los organismos internacionales que para efectuar estudios sobre avances en temas como estado del comercio o de la cooperación internacional, se refieren sobre todo a información estadística que no necesariamente está armonizada en todos los Estados miembros de un proceso. La falta de información dificulta generar indicadores confiables, así como la utilización del método comparativo.

Para concluir, una adecuada estructuración de categorías, variables e indicadores relevantes, como la establecida en la propuesta de De Lombaerde y Langenhove, permitiría acceder a una información con mayor alcance y profundidad para el análisis, sujeta a un concepto claro de integración regional, útil para realizar una comparación entre procesos de integración regional.

El método comparativo deberá superar problemas como la exactitud y credibilidad de los indicadores, así como la disponibilidad al acceso de datos que permita sobre todo acceder a fuentes primarias de información, que evitarán distorsiones en la producción de resultados, como en el caso de la correlación existente de acuerdo al tamaño de las regiones o *sesgo de escala*, su ponderación y agregación.

Una visión de la propuesta que, en este contexto, podría considerarse para aplicar el método comparativo

El análisis precedente nos ha llevado a observar como se establecen sistemas de indicadores, que pueden utilizarse para monitorear el estado de avance de los procesos de integración a nivel global, o para establecer comparaciones entre procesos de integración, bajo diversos criterios y parámetros.

El objetivo de estas categorías y subcategorías de indicadores es generar un conocimiento científico de alta calidad que permita comprender al fenómeno de la integración regional desde una perspectiva multidimensional y dinámica. En el mismo contexto, en el caso de que estos parámetros se utilicen para establecer una comparación, se busca que sea pertinente y objetiva, es decir que se comparen aspectos comunes a todos los procesos, que puedan ser *comparables*.

La primera propuesta que el estudio considera, es básica y analiza la construcción de la integración regional a través de los alcances en esquema de integración económica concebida desde la perspectiva de políticas de comercio (p. ej. Área de libre comercio, Unión Aduanera...) En este caso, la mayoría de indicadores, desde que se analiza la construcción de la integración regional, se refieren a la evolución de estas categorías económicas, en las que se toma en consideración factores institucionales (Balassa, 1961).

Otras series de categorías se han construido sobre la base de esta teoría clásica (Balassa, 1961), con la inclusión de parámetros que midan la eficacia y preparación de los Estados e instituciones en la construcción de los procesos de integración (Tinbergen, 1954; Hufbauer y Schott, 1994; Feng y Henna, 2003, 2004, 2005; Dorucci *et al.*, 2002, 2004). Esta variación implica que en algunos de los casos mencionados, se recurra al uso de mecanismos cuantitativos, como puntajes, para obtener resultados aritméticos, utilizados como indicadores de niveles de construcción de la integración económica.

Los organismos internacionales han jugado un rol importante en la creación de propuestas orientadas a conocer el desarrollo de bloques regionales (*United Nations Economic Commission for Africa* UNECA; Asociación de Naciones del Sureste Asiático ASEAN; *United Nations Economic and Social Commission for Western Asia* UN-ESCWA), con el objeto de medir los avances en la aplicación de determinadas políticas a nivel macro. En este caso los indicadores generados podrán utilizarse para analizar casos simi-



lares en otras regiones, siempre que las circunstancias sean análogas. Para el método comparativo, resultan limitados en su alcance y calidad de la información, generalmente de fuentes secundarias con poca armonización (UNECA 2001, 2002, 2004 –África–, Denny y Yusuf, 2003 –ASEAN–, UN-ESCWA 2007 –Mundo Árabe–).

La evolución de los estudios y de la *especificidad* de los procesos de integración, que se han estructurado más allá de criterios de política económica o comercial, han generado nuevas categorías de indicadores, que los pueden monitorear y comparar con mayor efectividad. Al respecto, la literatura especializada que analiza estas propuestas, no ha tenido una gran difusión. El análisis se fundamenta en el estudio de políticas (económicas, sociales...) o de aproximaciones disciplinarias (Historia, Economía, Derecho, Ciencia Política...) en las que se determinan con mayor amplitud la diversidad e interacción de factores y fenómenos que intervienen en los procesos de integración regional.

El alcance de la integración sobre los niveles de gobernanza y gestión regional y doméstica (Best, 1997), o el grado de integración financiera y los indicadores que permiten establecer los niveles a los que pueden llegar los procesos y sus Estados miembro (Baele *et al.*, 2004), así como la creación de comunidades de seguridad regional, con el objetivo de evitar conflictos a nivel de los países que las conforman, permiten observar por una parte la amplia dinámica que constituye la construcción y evolución de los procesos de integración regional, y por otra, una gran diversificación de la agenda de la integración, que puede mirarse desde distintas aproximaciones disciplinarias.

La propuesta de indicadores elaborados por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, generada en principio para analizar el desarrollo de la integración y de los niveles de cooperación en el marco de los Acuerdos África, Caribe y Pacífico ACP, contiene algunas categorías y subcategorías, tales como “cooperación funcional regional y gobierno”, “asuntos financieros y funcionamiento de las instituciones” que pueden utilizarse para un análisis similar en otros procesos de integración en el mundo, en los que el uso del método comparativo también podría ser viable.

La propuesta de De Lombaerde y Van Langenhove UNU-CRIS 2006 considera una serie de categorías y subcategorías que son resultado de una investigación minuciosa de todas las propuestas anteriores, por lo que pueden obtenerse importantes aspectos cualitativos y cuantitativos de los pro-

cesos de integración. Se destaca el hecho de que no considera un modelo de base para determinar indicadores, sino que los constituye con la suma de diversas propuestas, que permiten observar al fenómeno de la integración de forma multidisciplinaria.

Desde nuestra perspectiva, la propuesta de UNU-CRIS constituye uno de los trabajos más acabados en el desarrollo del tema de indicadores de monitoreo y comparación de los procesos de integración regional, que podría ser considerado al momento de aplicar el método de la comparación en la literatura académica que se ha consagrado a su investigación. Esto no quiere decir que el trabajo no sea perfectible, sin embargo, es una base pertinente para el uso de la comparación como método de análisis.

Al respecto, sobre la base de este análisis se puede concluir que no existe un modelo regional que deba ser imitado o que pueda servir como modelo (como en tantas ocasiones se ha hablado del caso de la Unión Europea), sino que podrían tomarse indicadores de diversos referentes de integración, que han tenido un mayor desarrollo en ciertas categorías de políticas (económica, política, financiera, comercio, seguridad....) o de disciplinas de estudio (Ciencias Políticas, Economía, Derecho...) y utilizarse para monitorear o comparar otros procesos a nivel global.

El proceso de la Unión Europea, desagregado en los niveles de categorías y subcategorías definidos en la propuesta de De Lombaerde y Van Lagenhove 2006, colocado frente al proceso de la Comunidad Andina CAN permitiría generar información válida para un estudio comparativo de su evolución y desarrollo en un marco temporal, desde una visión descriptiva.

En el caso del MERCOSUR, a pesar de su limitada construcción institucional, la propuesta también sería pertinente para su análisis, bajo esta visión descriptiva. El hecho de considerar percepciones de los actores de los procesos, así como la calidad de los actores que tienen a su cargo la toma de decisiones a nivel regional, generaría visiones cualitativas, que aunque son limitadas en su alcance en el marco del desarrollo y evolución del proceso de integración, no han sido tomadas en cuenta anteriormente y permitirían orientar de mejor forma las políticas que se definen en esos procesos.

En otros aspectos que caben resaltar, el hecho de mirar la integración desde la perspectiva de los modelos históricos de cooperación, integración y conflicto, tal como plantea la propuesta, sumado a un análisis del diverso grado de conformación y desarrollo de los Estados nacionales involucrados en los procesos,



resultaría interesante para comprender la diferencia que existe entre mayores o menores niveles de integración. Este contexto permitiría comprender por ejemplo, por qué sería muy complicado considerar como modelo de integración política a la Unión Europea, o por qué la institucionalidad del MERCOSUR es tan limitada. En el caso de la CAN, permitiría determinar por qué existe una diversidad problemas en las relaciones entre los Países miembros.

Realizar un ejercicio de comparación entre la UE, CAN y MERCOSUR, utilizando los sistemas de categorías y subcategorías enunciados, no es el objetivo de este trabajo, sino conocer la pertinencia de sistemas de indicadores que pueden utilizarse para una comparación, como método de análisis científico, aplicado a esos procesos. Sin embargo, este tema podría ser tratado en otra investigación, lo que se recomienda al Comité de Investigaciones de la Universidad.

No obstante, la conclusión de este trabajo no implica que la única propuesta que pueda utilizarse para comparar procesos de integración regional, revisada la base de datos de UNU-CRIS sobre este tema, sea la misma de esa organización. La riqueza del análisis obliga a los investigadores a tomar en consideración esta y otras propuestas generadas en diferentes regiones, para conocer su pertinencia y alcance de aplicación.

Sin embargo, en el marco de esta investigación, consideramos que esta propuesta con diversas modificaciones en el aspecto cualitativo del análisis, puede ser tomada en cuenta para efectuar comparaciones entre los procesos de integración regional, en el caso los que constituyen la “nueva integración” en América del Sur: CAN y MERCOSUR.

Casi la totalidad de la literatura consultada especializada en el tema es anglosajona, lo que nos lleva a reflexionar que las propuestas de creación de indicadores para monitorear y comparar procesos de integración provienen mayoritariamente de esa escuela, que busca obtener resultados cuantificables de sus estudios. Un aspecto importante en este punto, es mirar los esfuerzos considerables que deberán realizarse para encontrar indicadores que puedan dar respuestas para los aspectos cualitativos en el análisis.

En relación a lo que hemos dicho, a continuación se encuentra un cuadro que recoge las principales propuestas tratadas en este estudio, y sus fuentes primarias, que pueden ser de mucha utilidad para otros investigadores que requieran consultarlas para el desarrollo de sus trabajos:

 **Fuentes primarias de las propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional**

Propuesta	Fuente
Balassa 1961	Balassa, B. (1961), <i>The theory of economic integration</i> , Richard Irwin, Homewood (Ill).
Tinbergen 1954	Tinbergen J. (1954), <i>International economic integration</i> , Elsevier, Amsterdam.
Hufbauer y Schott 1994	Hufbauer, G.C. y J.J. Schott (1994), <i>Western Hemisphere economic integration</i> , Institute for International Economics, Washington.
Feng y Henna 2003, 2004, 2005	<p>Feng, Y. y G.M. Henna (2003), "Regional integration and domestic institutional homogeneity: A comparative analysis of regional integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe", <i>Review of International Political Economy</i>, 10(2).</p> <p>Feng Y. y G.M. Henna (2004), "Domestic Institutional convergence and regional integration: further evidence", en I.D. Salavrakos (ed.), <i>Aspects of globalization, regionalism and business</i>, Athens: Atiner.</p> <p>Feng Y. y G.M. Henna (2005), "Measuring regional integration", artículo presentado en <i>Claremont regional integration workshop with particular reference to Asia</i>, Claremont, 25 de febrero, 2005.</p>
Dorucci et al. (2002, 2004)	<p>Dorucci, E., S. Firpo, M. Fratzscher y F.P. Mongelli (2002), "European integration: what lessons for other regions? The case of Latin America", ECB Working Paper.</p> <p>Dorucci, E. S. Firpo, M. Fratzscher y F.P. Mongelli (2004), "The link between institutional and economic integration: insights for Latin America from the European experience", <i>Open Economies Review</i>, 15.</p>
UNECA (2001, 2002, 2004)	<p>UNECA (2001), <i>Annual report on integration in Africa. Methodology for calculating indices of economic integration effort in Africa</i>, Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa.</p> <p>UNECA (2002), <i>Annual report on integration in Africa 2002</i>, Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa.</p> <p>UNECA (2004), <i>Assessing regional integration in Africa</i>, ECA Policy Research Report, UN-ECA, Addis Ababa.</p>

Baele et al. 2004	Baele, L., A. Ferrando, P. Hördahl, E. Krylova y C. Monnet (2004), “Measuring financial integration in the Euro Area”, ECB Occasional Paper, (14).
Best 1997	Best, E. (1997), “Capacities for regional integration: conceptual framework for comparative analysis” en: M.O. Hosli y A. Shaether (eds.), <i>Free trade agreements and custom unions: experiences, challenges and constraints</i> , Maastricht: TACIS/European Comisión-EIPA.
UN-ESCWA 2007	UN-ESCWA (2007), <i>Annual review of developments in globalization and regional integration in the Arab Countries</i> , 2006, New York: United Nations.
DG Desarrollo, Comisión Europea 2002	European Commission (2002), “Regional cooperation review process”, discusión paper, DG Development, European Commission, Brussels, DEV/B/1/WKD(2002).
De Lombaerde, Van Langenhove UNU-CRIS 2006	De Lombaerde, P. y L. Van Langenhove (2006), “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects” en: P. de Lombaerde (ed.) <i>Assessment and Measurement of Regional Integration</i> , Routledge, London.

Fuente: Philippe de Lombaerde, (2006) (2007) (2008a) (2008b) (2008d).

Elaboración: autor.

Bibliografía

- Best, Edward, “Capacities for regional integration: conceptual framework for comparative analysis”, en Madeleine O. Hosli y Arild Shaether, eds., *Free trade agreements and custom unions: experiences, challenges and constraints*, Maastricht, TACIS/European Comisión-EIPA, 1997.
- , “Regional integration and (good) regional governance: Are common standards and indicators possible?”, UNU-CRIS Occasional Papers o-2004/6, Brugge, 2004.
- , *El proceso de integración europeo: ¿Un ejemplo para otras regiones?*, Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP, Maastricht, 2007, en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf.
- Casas Grazea, Ángel, “Integración regional y desarrollo en los países andinos”, Quito, ETEA/Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2005.
- De Lombaerde, Philippe, y Luk van Langenhove, “Indicators of regional integration: conceptual and methodological Aspects”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Assessment and measurement of regional integration*, London, Routledge, 2006.
- De Lombaerde, Philippe, edit., *Multilateralism, regionalism and bilateralism in trade and investment. 2006 World report on regional integration*, Springer, Dordrecht and New Cork, 2007.

- De Lombaerde, Philippe, Antoni Estevadeordal y Kati Suominen, eds., *Governing regional integration for development*, London, Ashgate, 2008a.
- De Lombaerde, Philippe, Giulia Pietrangeli y Chatrini Weeratuunge, “Systems of indicators for monitoring regional integration processes: Where do we stand?”, en *Integrated Assessment Journal*, vol. 8, No. 2, Vancouver, The Integrated Assessment Society (TIAS), 2008b.
- De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz, eds., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008c.
- De Lombaerde, Philippe y Luis Jorge Garay, “El nuevo regionalismo en América Latina”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid, 2008c.
- De Lombaerde, Philippe, Ettore Dorucci, Gaspare Genna y Francesco Paolo Mongelli, *Quantitative monitoring and comparison of regional integration processes: Steps towards good practice*, Brugge, UNU-CRIS Working Papers w-2008/9, 2008d.
- Farrel Mary, Björn Hettne y Luk Van Langenhove, eds., *Global politics of regionalism theory and practice*, Ann Arbor, Pluto Press, 2005.
- Gomes Saraiva, Miriam, “La Unión Europea como actor internacional y los países del MERCOSUR”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008.
- Leví Coral, Michel, “La Comunidad Andina y el referente de la Unión Europea: una visión temporal sobre la aplicación de los modelos de integración”, en Joaquín Roy, José María Lladós y Félix Peña, eds., *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Buenos Aires, CARI, Edutref, University of Miami, 2005.
- Malamud, Andrés, “Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid, 2008.
- Prada, Fernando, y Álvaro Espinoza, “Monitoring regional integration and cooperation in the Andean Region”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Governing regional integration for development*, London, Ashgate, 2008.
- Quenan, Carlos, “El Euro, el Dólar y las relaciones económicas entre Europa y América Latina”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008.
- Rozemberg Ricardo y Carlos Bozzalla, “Monitoring regional integration and cooperation: The case of MERCOSUR”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Governing regional integration for development*, London, Ashgate, 2008.
- Rueda Junquera, Fernando, “Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe”, en Philippe de Lombaerde, edit., *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008.
- Torrent, Ramón, *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado*, Brugge, UNU-CRIS Occasional Papers o-2005/10, 2005.