

**Sección de Estudios Internacionales e Integración  
Científica y Cultural.  
Jornada sobre Esquemas de Integración  
Instituto de Estudios de Ciencia y Tecnología Amílcar  
Argüelles**



**ACADEMIA NACIONAL  
DE CIENCIAS DE BUENOS AIRES**  
Buenos Aires – Año 2014

**Sección de Estudios Internacionales e Integración  
Científica y Cultural.  
Jornada sobre Esquemas de Integración  
Instituto de Estudios de Ciencia y Tecnología Amílcar  
Argüelles**

*Jornada sobre Esquemas de Integración  
Instituto de Estudios de Ciencia y Tecnología Amílcar Argüelles  
realizada en la  
Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires,  
el 27 de noviembre de 2014.*

Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires  
2014

www.ciencias.org.ar  
correo-e: [info@ciencias.org.ar](mailto:info@ciencias.org.ar)

La publicación de los trabajos de los Académicos y disertantes invitados se realiza bajo el principio de libertad académica y no implica ningún grado de adhesión por parte de otros miembros de la Academia, ni de ésta como entidad colectiva, a las ideas o puntos de vista de los autores.

## APERTURA Y PRESENTACIÓN

Por Académico Dr. Fausto T Gratton  
Director del Instituto

Estimado Presidente de la Academia, Dr. Marcelo Urbano Salerno, Estimados Académicos, Directores de las Secciones, miembros titulares y asociados del Instituto. Apreciados amigos del Instituto que se interesan por nuestras reuniones, profesores, investigadores y distinguido público que nos acompañan esta tarde. Buenas tardes y bienvenidos a esta casa.

Declaro abierta la sesión académica pública del jueves 27 de noviembre, con la cual el Instituto de Estudios de Ciencia y Tecnología Amílcar Argüelles de la Academia culmina y finaliza las actividades de este año 2014. Con la valiosa iniciativa de los Directores de las secciones el Instituto ha realizado doce reuniones académicas abiertas, sobre importantes temas científicos, tecnológicos, antropológicos y sociales. Hoy cerramos los trabajos con una Jornada sobre problemas de geopolítica y relaciones internacionales con dos oradores. Con ello y junto con muchos otros encuentros abiertos a la comunidad, la Academia cumple con uno de sus mandatos estatutarios que consiste en la difusión de los conocimientos y el pensamiento de destacados estudiosos e investigadores de nuestro país.

En nombre de la Academia doy la bienvenida a los dos disertantes de esta tarde. Agradezco la gentil disposición del Dr. Félix Peña para brindar su aporte a nuestra labor y valoro la iniciativa del Dr. Carlos Regúnaga que ha hecho posible este evento.

Antes de presentar a nuestros invitados especiales y ponerlos en posesión de la cátedra, permítanme algunas palabras para señalar la importancia que tiene la rama del conocimiento en la cual se inscribe la reunión de hoy, para un Instituto dedicado a la ciencia y la tecnología.

Los años de paz e integración comercial, cultural y científica de los países de Europa ha hecho posible el desarrollo a lo largo de varias décadas de uno de los más importantes laboratorios de investigación en Física del mundo entero. Me refiero al CERN, la Organización Europea para las Investigaciones Nucleares, de Ginebra, Suiza. Es el instituto donde se ha realizado el más grande experimento de física de altas energías de la historia, el cual logró hace un par de años la detección del *Bosón* de Higgs, la partícula que asigna y explica la existencia de masa de todas las demás. El 5 de noviembre fue elegido el próximo director del CERN, será una señora, la Dra Fabiola Gianotti italiana, la líder del exitoso experimento del Bosón de Higgs. Las buenas instituciones, generan buenos investigadores y los buenos pensadores producen grandes resultados. La ciencia física no lo hubiera logrado sin la integración de los esfuerzos de Europa.

Es solo un ejemplo de la numerosa lista de beneficios que han ya aportado a la ciencia, la tecnología y la alta cultura, los diferentes esquemas integración, unidos a largos períodos de paz y continuidad de esfuerzos.

Atrae también la atención del hombre de ciencia, sea historiador, economista o sociólogo, el enigma del éxito o del fracaso de la variedad de pueblos y países que habitaron y habitan el planeta. Acuden entonces a mi mente, simplemente como hombre instruido no especializado, dos interesantes lecturas recientes. Se trata, por un lado, de *Natural Experiments of History* de editado por Jared Diamond y James Robinson, con varios colaboradores en cada capítulo (Harward Univ. Press, 2011) y por otro *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*, de Daron Acemoglu y James Robinson (Crown Pub.- Random House, 2012, NY).

Luego de la publicación de datos de EUROSTAT sobre el PBI del tercer trimestre de este año, los entendidos han discutido acerca de otro resultado negativo de Italia, pero los números destacan ahora también cierta debilidad de Alemania. Se confirma el estado de estancamiento de la región del euro, mientras que la economía USA muestra una notable recuperación.

Se presenta entonces el problema de investigar y comprender las causas que afectan las integraciones regionales, determinan sus éxitos e influyen sobre sus fallas, a fin de encontrar los caminos para encarrilar estos grandes proyectos económicos y políticos de escala mundial.

Paso ahora a presentar a la audiencia algunas de las credenciales profesionales de los disertantes.

El Dr. **Félix Peña**, es especialista en relaciones económicas internacionales, con diplomas de post-grado en las Universidades de Madrid y Católica de Lovaina. Es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF. Se desempeñó en el INTAL, el BID, la Cancillería y el Ministerio de Economía. Es miembro del Comité Ejecutivo del CARI.

**Carlos Regúnaga** es Abogado, graduado en la UBA, cursó estudios de posgrado en esa universidad y en las universidades de Princeton y de Nueva York. Actualmente es Director de la oficina argentina del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Es Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Director de la Sección de Estudios Internacionales e Integración Científica y Cultural del Instituto de Estudios de Ciencia y Tecnología Amílcar Argüelles de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Fue Presidente y actualmente es Vicepresidente 1º del Club del Progreso de la ciudad de Buenos Aires. Es Vicepresidente de la firma consultora Peschard-Sverdrup International y consultor del Estudio Jurídico Dedeu-Ferrario. Fue Profesor de Derecho Constitucional y de Procesos de Integración. Fue Jefe de Gabinete de la Secretaría de Comercio de la Nación. En tiempos recientes ha sido designado Caballero de la Orden Ecuestre del Santo Sepulcro de Jerusalén.

Invito ahora al Dr. Félix Peña, del Instituto de Comercio Internacional, Fundación ICBC la Univ Nac Tres de Febrero y CARI a presentar su ensayo sobre ***“Instituciones y reglas de juego en la construcción de una región: condiciones para su eficacia”***

A continuación, luego de una pausa de 15 minutos volveremos a la sala para escuchar la exposición del Dr. Carlos

Regúnaga, del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de Buenos Aires y CARI, intitulada *“A Hierro y Sangre” – La Unión Europea, el sueño federa-lista y las limitaciones del contractualismo*

Al final, con el acuerdo de los oradores, voy a abrir y moderar un tiempo de preguntas y reflexiones dirigidas a los dos oradores del encuentro.

# A HIERRO Y SANGRE LA UNIÓN EUROPEA, EL SUEÑO FEDERALISTA Y LAS LIMITACIONES DEL CONTRACTUALISMO

Por Carlos M. Regúnaga

## Síntesis

El contrato es un método adecuado para armonizar intereses pero la formación de un estado, aunque sea federal, requiere el surgimiento de una identidad común, una lealtad hacia el nuevo estado que no puede generarse exclusivamente con métodos contractualistas. El sueño federalista europeo exige la recuperación de una identidad común europea.

The contract is a method adequate for the harmonization of interests but the formation of a state, even a federal one, requires the appearance of a common identity, a loyalty towards the new state that cannot be generated exclusively through contractualist methods. The European federalist dream demands the recovery of a common European identity.

## Planteo general

En la Unión Europea coexisten diversas corrientes políticas cuyas aspiraciones finales son contradictorias. El conjunto de partidos denominado “Europa de la Libertad y la Democracia” sostiene una posición conocida como “euroescéptica fuerte”. Su objetivo es la disolución de la Unión Europea. Los movimientos que componen esta alianza pretenden, al menos, el retiro de la Unión de su propio país. Uno de sus principales portavoces es Nigel Farage del Partido de la Independencia del Reino Unido.<sup>1</sup> Una posición escéptica más moderada era la de Margaret Thatcher. La primer ministro británica dijo una vez que había aceptado la creación del mercado único, y para ello había

---

<sup>1</sup> Nigel Farage (1964- ) renunció al Partido Conservador en 1992, al firmarse el Tratado de Maastricht. Ahora lidera el United Kingdom Independence Party. Es miembro del Parlamento Europeo en representación de South East England.

suscripto el Acta Única Europea<sup>2</sup>, solamente porque comprendía que Europa no podría competir con Estados Unidos mientras los camiones en ese país pudieran desplazarse de costa a costa sin detenerse en los límites estaduales cuando en Europa iguales vehículos se vieran obligados a detenerse en cada frontera nacional. Pero, simultáneamente, Thatcher rechazaba otros avances hacia la unidad europea que pudieran introducir por esa vía un estatismo que ella había combatido y disminuido en Gran Bretaña.

### **Jean Monnet y la corriente federalista**

Por su parte, la corriente federalista, inspirada en las ideas originales planteadas por Jean Monnet<sup>3</sup>, pretende transformar de manera pacífica el actual conjunto de estados europeos en los Estados Unidos de Europa.

El cumplimiento del sueño federalista significaría pasar del actual entramado de tratados y acuerdos que conforman más bien una confederación de estados a un único estado federal. El término “federalista” evoca al movimiento federalista estadounidense y a la célebre publicación de escritos de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay conocido como “The Federalist Papers”. Esos dirigentes encabezaron el esfuerzo que llevó a transformar la confederación con la que Estados Unidos inició su vida independiente en un nuevo tipo de estado, el federal.

### **El Plan Fouchet**

Como contracara simbólica de estas propuestas europeístas podemos tomar el “Plan Fouchet”. Christian Fouchet fue el

---

<sup>2</sup> “Single European Act” en inglés. Se firmó en Luxemburgo y La Haya en distintas fechas de febrero de 1986. Entró en vigencia en enero de 1987 y dispuso que el mercado europeo debía estar unificado el 31 de diciembre de 1992.

<sup>3</sup> Jean Monnet (1888-1979) es considerado uno de los Padres de Europa. Fue Comisario General del Plan de Reconstrucción de Francia después de la Segunda Guerra Mundial y luego Presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C.E.C.A.).

embajador francés ante el Reino de Dinamarca durante el gobierno del general De Gaulle. Es la propuesta de una “Unión de Estados”, una alternativa intergubernamental a las comunidades europeas. En ese plan se pretendía avanzar en la integración europea con instituciones intergubernamentales, eliminándose las instituciones supranacionales. El Plan nunca se implementó, en parte porque estaba ligado a la hostilidad de De Gaulle hacia la NATO y a la intención francesa de reducir la influencia estadounidense en Europa, intención no compartida por otros estados europeos.

### **Los franceses entre Monnet y De Gaulle**

Según el europeísta Robert Toulemon<sup>4</sup>, autor del libro “Aimer l’Europe”, Francia se debate aún entre el pensamiento de estos dos líderes: la Europa federal que deseaba Monnet, es decir, una sola patria europea para todos, y la “Europa de los pueblos y de los estados”, es decir, las mismas naciones ya existentes, que contraponía De Gaulle. Esa posición se conoce generalmente como “la Europa de las patrias” aunque De Gaulle negara haber empleado esa frase.

### **Los antecedentes históricos no son alentadores para el objetivo federalista**

Mi propósito hoy es que analicemos juntos la viabilidad del proyecto federalista europeo. Para ello es necesario preguntarse si es posible lograr la unificación de varios estados soberanos independientes a través de acuerdos voluntarios.

La pregunta lleva implícita otra: ¿puede definirse un estado federal como la simple agregación de unidades políticas más pequeñas en base a intereses comunes? ¿O un estado federal es la expresión de un sentimiento nacional que impulsa a la unidad, aunque otras consideraciones (por ejemplo, la extensión y la diversidad del territorio; o la existencia de estructuras económicas o sociales diferentes) hagan aconsejable la

---

<sup>4</sup> Robert Toulemon (1927- ) fue Director General de Asuntos Industriales en la Comisión de las Comunidades Europeas y profesor en el Institut D’Etudes Politiques de Paris.

conservación de la autonomía por parte de las unidades que lo componen, en lugar de adoptar una forma de estado unitaria? Para subrayar la dificultad de lograr el objetivo federalista, he elegido como título de esta presentación una expresión lapidaria en contra de esfuerzos pacíficos tendientes a unificar espacios fragmentados.

El 30 de septiembre de 1862, el canciller del Reino de Prusia, el príncipe Otto von Bismarck (1815-1898), resumió su visión sobre el método que emplearía para consolidar la unidad alemana con la frase: “No a través de discursos y mayorías se decidirán las grandes cuestiones de nuestro tiempo sino a hierro y sangre”. Los procesos pacíficos de tipo confederal tales como el Zollverein o unión aduanera y la Confederación Germánica habían quedado a mitad de camino.

En 1864 tuvo lugar la guerra en la que Dinamarca tuvo que ceder Schleswig, Holstein y Lauenburg. Poco después, vendría la guerra de Prusia con Austria y la guerra Franco-Prusiana. Las victorias logradas por Prusia en estos tres enfrentamientos abrieron el camino para la unificación de Alemania en el Imperio Alemán el 18 de enero de 1871 bajo el reinado del Kaiser Guillermo I.

La expresión de Bismarck lleva directamente a la cuestión central que quiero abordar. En el caso alemán, el Zollverein, o unión aduanera, no fue suficiente como base para dar el paso, pacíficamente, hacia la unidad política. Y eso pese a la existencia de una afinidad lingüística, cultural y una historia común entre todos los estados alemanes. En el caso europeo, el objetivo federalista pretende la formación de un estado federal mediante la unificación pacífica de estados que no tienen una identidad común, ni lingüística ni cultural ni histórica.

### **El origen histórico de los estados federales que existen actualmente**

De todas maneras, Alemania es un solo caso entre muchos y la frase de Bismarck que he citado se pronunció en un contexto geográficamente mucho más limitado y en otra época. Para contestar los interrogantes que he propuesto debemos revisar en primer lugar la historia de la formación de los estados federales que existen actualmente. Según diversas

publicaciones, los estados federales que existen hoy en el mundo son veinticinco o veintiséis.

La casi totalidad de los estados federales son estados que surgieron a la vida independiente tras la desintegración de una unidad política mayor, en territorios que previamente formaban parte de un imperio colonial o un imperio o reino multiétnico que se desmembró.

Entre ellos, los Estados Unidos, Canadá, Australia, la India, Nigeria, Pakistán, Saint Kitts and Saint Nevis, Sudáfrica y los Emiratos Árabes Unidos se organizaron como estados federales inmediatamente o poco después de independizarse del Imperio Británico.

La Argentina, México y Venezuela hicieron lo propio después de pertenecer al Imperio Español y Brasil se independizó de Portugal. Son todos casos de países formados para mantener parcialmente la unidad de territorios más grandes que poseían en otros continentes imperios europeos.

Aunque en algunos casos como los Estados Unidos y la Argentina estos países hayan pasado por períodos de divisiones seguidos de reunificaciones, es claro que su existencia se basa en la formación de una afinidad más profunda que la sola armonización de intereses.

Podemos ubicar en la misma categoría a la Federación Rusa, surgida de la fragmentación de un espacio geográficamente mayor formado durante el Imperio Ruso y que tuvo su continuación en la Unión Soviética. El hecho de que el centro de poder del imperio precedente estuviese dentro del mismo estado federal y no fuera de él como en los estados mencionados en el párrafo anterior, emancipados de imperios gobernados desde otro continente, no modifica esencialmente la cuestión. Austria representa un caso similar al ruso, mucho más extremo en cuanto a la reducción de su territorio. Bosnia-Herzegovina es el resultado de la fragmentación de Yugoslavia.

Por su parte, España es un reino producto de la unificación de reinos preexistentes que en los últimos tiempos introduce formas de autonomía con características distintas en cada caso. Y Bélgica, Nepal y Etiopía también han sido reinos centenarios. Nepal, al igual que los Emiratos Árabes Unidos, pasó por un

período en que, como protectorado, estuvo incorporado al Imperio Británico.

Ya hemos visto que Alemania es un estado federal que ha sido un imperio unificado en parte por acciones voluntarias como la formación de la unión aduanera pero cuya unidad, tal como lo anunció Bismarck, se consolidó después de tres guerras.

### **El caso suizo**

El único caso que presenta características distintas a las encontradas en casi todos los estados federales, y que algunos pensadores ven como precursor de lo que puede pasar en Europa, es el caso de Suiza. Por eso lo dejaré para el final de esta charla.

### **El desafío europeo**

A diferencia de los ejemplos históricos que he mencionado hasta ahora, La Unión Europea comprende estados que nunca fueron parte de la misma unidad política. El Imperio Romano sólo se extendió por los territorios que hoy constituyen los estados de la cuenca del Mediterráneo y los ubicados al oeste del Rin. Ni Escocia ni gran parte de Alemania estuvieron bajo la hegemonía romana. Menos aún los estados del Este europeo y los escandinavos. El Sacro Imperio Romano Germánico comprendió un territorio mucho menor y, aunque se extendió un poco más hacia el este, nunca abarcó ni la península ibérica ni los Balcanes.

Por lo tanto, es necesario comprender que los federalistas europeos pretenden lograr la formación de un estado federal exclusivamente en base a la articulación de intereses comunes. Reitero entonces la pregunta: ¿Alcanza la comunidad de intereses para cimentar el vínculo afectivo que une a los ciudadanos de un estado, aunque sea federal?

El profesor de la Universidad de Ginebra, Dusan Sidjanski<sup>5</sup>, un declarado federalista, reconoce la magnitud del desafío al expresar lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Dusan Sidjanski, (1926- ) nacido en Belgrado, Serbia, nacionalizado suizo, es politólogo. Presidente honorífico del Centro Europeo de la Cultura y Consejero Especial del Presidente de la Comisión Europea.

“Es la primera vez en la historia que una gran comunidad política se construye sobre la base de la libre asociación de estados independientes y no por la fuerza de la conquista”<sup>6</sup>.

Para los estudiosos del derecho constitucional comparado y del derecho de la integración el programa federalista europeo brinda una fascinante oportunidad para observar un caso en que la formación de una unidad política se lograría mediante procedimientos exclusivamente contractualistas. Pero es posible que nunca se logre o que yo no llegue a verla.

### **El contractualismo en la filosofía política y en la historia**

Pasemos entonces a analizar el contractualismo como fundamento de la existencia y legitimidad de un estado.

En las ciencias sociales los límites entre la ciencia y la filosofía resultan muy tenues porque consciente, o con frecuencia, inconscientemente, los valores se infiltran en los análisis presuntamente científicos. Es así como cada vez que he hablado en esta Academia he debido pasar del plano científico al filosófico, tratando siempre de hacer las debidas distinciones. Esta charla no será una excepción.

Los pensadores contractualistas entre los que voy a mencionar a Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau pretendieron fundar sus respectivas posiciones de filosofía política sobre un supuesto “contrato social” implícito en la formación del estado. Aunque estos autores no pretenden sostener que los estados de su época hubiesen sido históricamente constituidos por vía contractual, consideran que el consentimiento de los ciudadanos a través de un contrato imaginario es el único fundamento legítimo de la existencia de la sociedad política y del poder de los gobernantes.

---

<sup>6</sup> Dusan Sidjanski, *L'Approche Fédérative de L'Union Européenne ou la Quête d'un Fédéralisme Européen Inédit*, Notre Europe, edición electrónica, 2001, p. 29. El texto original es el siguiente: «Pour la première fois dans l'histoire une grande communauté politique se construit sur la base de la libre association des Etats indépendants et non pas par la force et par la conquête.» (29) En una nota menciona que la formación de Suiza podría tomarse como un precedente, reconociendo algunas diferencias y en un contexto distinto.

Estas tres vertientes del contractualismo sólo coinciden en esa afirmación y en el punto de partida de una construcción histórica imaginaria: el estado de naturaleza que habría precedido a la constitución de la primera sociedad política. En ese supuesto estado de naturaleza el hombre habría vivido solo y libre. Y, en algún momento, habría decidido libremente incorporarse a una sociedad política, a un estado, mediante un contrato, el contrato social.

### **El uso de modelos en las ciencias sociales y sus exigencias**

La construcción imaginaria del “estado de naturaleza”, y del supuesto “contrato social” que le habría puesto fin, me obliga a tratar brevemente el uso de modelos.

Los modelos mentales en las ciencias sociales son indispensables ante la imposibilidad de experimentar. El modelo es la representación de un sistema complejo mediante un sistema más simple pero dotado de las mismas características a las seleccionadas para el estudio de la realidad. Cuando el símil es adecuado, es posible estudiar el modelo y aún experimentar sobre él, extrayendo conclusiones que pueden ser válidas para describir la realidad social.

La utilidad de un modelo se limita a los casos en los que las características del modelo elegido coinciden con la realidad que se pretende representar. Cuando se abandona el análisis de la realidad para concentrarse en el modelo elegido se corre el riesgo de sacar conclusiones basadas en las propiedades del modelo que no tengan correlato en la realidad. Es así que en la historia del pensamiento han sido más salientes las características idealizadas de los modelos que las características reales de la situación bajo análisis.<sup>7</sup>

### **Las enseñanzas de la antropología contemporánea y de la filosofía de la historia**

La antropología contemporánea ha demostrado que el hombre actual, es decir, el *homo sapiens sapiens*, es el resultado de una

---

<sup>7</sup> Karl W. Deutsch, *Los nervios del gobierno* – Modelos de Comunicación y control políticos, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, p. 55.

larga evolución en la que la comunicación con sus semejantes, el desarrollo del lenguaje, la transmisión de conocimientos y el trabajo con herramientas, aunque fueran muy primitivas, contribuyeron al desarrollo del cerebro. Es decir, el hombre se hizo *homo sapiens sapiens* en comunidad.

Estos descubrimientos coinciden con las intuiciones de historiadores y filósofos de la historia no contractualistas.

Aristóteles ya decía que el hombre es un ser social, un ser político, y que el ser que pudiera vivir totalmente aislado no podía ser un ser humano sino un dios o una bestia.

Arnold Toynbee expresa:

“... las sociedades primitivas deben ser anteriores a la humanidad, ya que el hombre no pudo haber devenido humano salvo en un contorno social; y esa mutación del subhombre en hombre que se cumplió bajo la égida de sociedades primitivas fue un cambio más profundo, un paso más largo en el crecimiento, que cualquier progreso que el hombre haya logrado hasta ahora bajo la égida de las civilizaciones”.<sup>8</sup>

### **Estado de naturaleza y contrato social**

Por otra parte, los autores contractualistas difieren nítidamente sobre las características que atribuyen a ese estado de naturaleza y, por consiguiente, sobre las condiciones que según cada uno de ellos debe contener el supuesto “contrato social”.

Hobbes imagina que, antes de la formación de la primera comunidad política, los seres humanos vivían en una situación en la que eran libres pero vivían en un estado de guerra permanente con todos sus semejantes. En esas circunstancias los hombres no tenían asegurado ni siquiera el derecho a la vida porque cualquiera podía matarlos. El contrato social que surge de dicha hipótesis lleva a aceptar el absolutismo, en el que basta asegurar a los hombres la supervivencia para legitimar el poder del soberano.

Locke, en cambio, describe una naturaleza mucho más benévola en la que el estado de guerra entre los seres humanos es más

---

<sup>8</sup> Arnold J. Toynbee, *Estudio de la Historia*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1956, Tomo I, p. 219.

una excepción que la regla. Con la misma autoridad que Hobbes, es decir, en base a su imaginación, extrae conclusiones muy distintas. El contrato social crea un poder limitado, cuya finalidad es la protección de la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos.

La suposición de un estado de naturaleza en el que el hombre habría vivido solo, sin formar parte de una comunidad es el caso típico de un modelo mental que no coincide con la realidad, en este caso, ni con la realidad histórica ni con la naturaleza social del ser humano. Es una premisa falsa que lleva a conclusiones erróneas.

Por último, Rousseau lleva esta corriente a sus últimas consecuencias. Postula un hombre primitivo, un “buen salvaje” como protagonista del estado de naturaleza. Inicia su obra *Du Contrat Social, ou Principes du Droit Politique* diciendo que el hombre ha nacido libre y en todos lados está encadenado. A mi juicio, esta frase involucra un error sobre el concepto de libertad. La libertad no consiste en la ausencia de normas. La libertad es un derecho y todo derecho implica la existencia de la ley. Es la ley la que nos garantiza un derecho al poner límites al gobierno y a otros hombres y obligarlos a respetar ese derecho.

Rousseau incurre en otra contradicción. Un ser aislado no puede haber llegado a ser humano. Pero, aun suponiendo que en algún momento haya existido el buen salvaje aislado, sin lenguaje, que sólo enfrenta a sus semejantes cuando su fuente de alimentación está amenazada, ¿qué relevancia podría tener ese ser para la formulación de un contrato que regulara la sociedad en civilizaciones avanzadas?

### **Locke y su definición amplia de “estado de naturaleza”**

¿Debemos descartar totalmente entonces al contractualismo como fundamento y método para la unidad europea? No. Yo rechazo la fantasía representada por el “estado de naturaleza” y la pretensión de justificar la existencia del estado en un contrato social imaginario. Locke, sin embargo, plantea una hipótesis distinta, ampliando el concepto de estado de naturaleza.

Para Locke, los hombres están en “estado de naturaleza” respecto de otros seres humanos cuando no están sometidos a

un poder superior común. Aplicando esta definición, Locke podría sostener hoy que los estados europeos estaban en estado de naturaleza entre ellos antes de que comenzara el proceso de integración y, en la medida en que esa integración sigue siendo parcial, el estado de naturaleza continúa entre ellos.

Esta definición de la expresión “estado de naturaleza” merece ciertamente una severa crítica desde el punto de vista semántico. Llamar “estado de naturaleza” a la situación actual en que se encuentran los estados en general, y en particular los más desarrollados del mundo, es una distorsión muy grande del sentido común de las palabras.

Pero no constituye una premisa falsa. En última instancia las palabras son ruidos a los cuales convencionalmente les atribuimos significados. Cuando hablamos distintos idiomas usamos ruidos distintos para decir lo mismo. Mientras tengamos en claro el sentido con el que usamos una expresión, puede permitirnos razonar a partir de ella. Aceptemos, entonces, aunque sea como hipótesis de trabajo, esa parte de la definición de Locke sobre el estado de naturaleza.

El estado de naturaleza al que los federalistas europeos se proponen poner fin mediante un contrato social pan-europeo sería, entonces, la falta de una autoridad legítima común.

Ya hemos visto que los antecedentes históricos no son auspiciosos para esa meta. Pero que algo no haya ocurrido en el pasado no significa necesariamente que no pueda ocurrir en el futuro. Para determinar con mayor claridad la factibilidad de ese objetivo debemos considerar la esencia de los estados federales más que su historia.

Para que el sueño federalista se cumpla no bastaría la unificación del poder en un sólo órgano ya que en la Europa actual la democracia es el único régimen político considerado legítimo<sup>9</sup> y ese régimen requiere el respeto del principio de

---

<sup>9</sup> Hungría parece estar moviéndose en una dirección distinta al abrazar Viktor Orban el esquema nacionalista, hiperpresidencialista y populista de Vladimir Putin. Es una ilustración más de las dificultades que tropieza el sueño federalista. Lo cierto es que los pueblos que forman el núcleo de la Unión Europea no aceptarían otro sistema de gobierno que el actual. Ver Jan-Werner Müller, *Moscow's*

división de poderes. Por lo tanto, la constitución de ese estado deberá contemplar la existencia de varios órganos. Esos órganos ya no serán intergubernamentales sino de naturaleza supranacional, o, mejor aún, prescindiendo de las nacionalidades locales y atendiendo únicamente a una nacionalidad común europea, como ocurre en un estado federal. Pero, ¿por qué en un estado, ya sea federal o unitario, aceptamos que haya un ejecutivo y un parlamento o congreso que puedan llevarnos a la guerra, es decir, que nos puedan poner en la situación de tener que matar y de poder morir? ¿Por qué en un estado aceptamos la existencia de un tribunal supremo que nos diga qué dice la constitución en la práctica, que defina cuáles son nuestros derechos fundamentales en la realidad? Todos sabemos que la constitución no dice lo que dice sino lo que la Corte Suprema o Tribunal Constitucional dice que dice. Lo hacemos porque nos sentimos parte de una misma nación donde estas cuestiones tienen que ser resueltas para todos por órganos comunes.

Cuando la unión se basa sólo en una coincidencia de intereses, los integrantes aceptarán que un órgano común resuelva disputas de intereses como lo hace el tribunal europeo<sup>10</sup> pero serán muy renuentes a dar a ese tribunal facultades para resolver sobre los derechos más básicos de todos los habitantes.

Un estado, sea unitario o federal, requiere una identidad común, un grado de solidaridad que no puede basarse sólo en una comunidad de intereses.

---

*Trojan Horse*, en Foreign Affairs, edición electrónica, 6 de Agosto de 2014.

<sup>10</sup> El Artículo 19 del Tratado de Maastricht confía en el Tribunal la interpretación del Derecho de la Unión Europea para garantizar que se aplique de manera uniforme en todos los estados y resuelve conflictos entre los gobiernos y las instituciones de la UE. Los particulares pueden acudir al Tribunal para hacer valer frente a una institución de la UE los derechos que le acuerda el mismo derecho comunitario. Se trata de atribuciones muy importantes pero el tribunal europeo no sustituye a los tribunales nacionales.

Ulrich Beck, en *German Europe*, publicado por *Notre Europe*, del Jacques Delors Institute, reconoce el problema en esos mismos términos. “El problema central de la construcción de la Unión es que no hay un “pueblo europeo” sino muchos europeos que aún no se sienten dueños de una Europa unida en democracia.” Y propone como un paso hacia la construcción de ese pueblo europeo tan necesario “ir hacia una educación cosmopolita para que uno pueda ver la realidad tal como la ve el otro”.

### **Europa ya tenía una identidad común que debería reconstruirse**

Paradójicamente, Europa tuvo una identidad común en épocas anteriores al surgimiento de los estados nacionales modernos. En la Edad Media, el continente tenía una cosmovisión común, el cristianismo; un idioma común para toda la clase dirigente y pensante, el latín; estructuras institucionales pan-europeas como la Iglesia y el Imperio; y su estructura de base era muy flexible. Estaba constituida por reinos débiles debido a la estructura feudal, otros principados más o menos independientes, ciudades autónomas, ligas de ciudades comerciales, monasterios y otras estructuras religiosas con gran autonomía.

¿Cómo puede reconstruirse esa identidad europea que supere, sin necesariamente anular, las actuales identidades nacionales? Hay autores que no expresan un pensamiento cristiano que, sin embargo, reconocen que en alguna medida hay que volver a una mística común en base a los principios que sostiene la Doctrina Social de la Iglesia como la solidaridad y la subsidiaridad.

Arnaud Huc nos dice que el federalismo es un tipo de estado, cuando lo que se quiere es distinguirlo de un estado unitario. Pero es mucho más que eso. Representa la aplicación de una filosofía política, la filosofía de la subsidiaridad<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Arnaud Huc, *Quel fédéralisme pour l'Union Européenne?*, Le Taurillon, magazine eurocitoyen, edición electrónica, 2012, p.1. El texto original dice : « Certains diront que le fédéralisme est un type

Jérôme Vignon también reconoce que: “El principio del reconocimiento de las personas y de las comunidades de personas difundido por el cristianismo es el fundamento de la libertad, de la democracia y del federalismo”<sup>12</sup>, Y el Papa esta misma semana exhortó a los europeos a recuperar y valorar sus raíces cristianas.

### **La integración europea y la Democracia Cristiana**

El profesor de Princeton University, Jan-Werner Müller, en un artículo reciente<sup>13</sup> sostiene que la Europa actual es una creación de la democracia cristiana. Pero, pese a que ese movimiento continúa obteniendo grandes éxitos políticos (Angela Merkel, lo mismo que el saliente presidente de la Comisión José Manuel Barroso y su sucesor Jean-Claude Juncker, son demócratas cristianos y la coalición de partidos demócratas cristianos, el Partido del Pueblo Europeo ganó el bloque más importante en el Parlamento Europeo en 2014), su influencia ideológica se ha ido diluyendo.

Las causas que menciona para explicar la pérdida de influencia son: la secularización del continente, la reducción de su núcleo central de votantes, el auge del nacionalismo que se opone a una ideología internacional como la democracia cristiana y la pérdida del idealismo inicial en la propia coalición.

### **¿Construcción del estado federal sobre una estructura política variada y flexible?**

---

d'État. En effet, ne dit-on pas que tel État est un État fédéral, tel autre un État unitaire. Néanmoins, restreindre le fédéralisme à une simple structure institutionnelle c'est lui faire injure. Le fédéralisme c'est une philosophie politique, c'est la philosophie de la subsidiarité. »

<sup>12</sup> Susan Sidjanski, *L'Approche Fédérative de L'Union Européenne ou la Quête d'un Fédéralisme Européen Inédit*. Notre Europe, edición electrónica, p. 4. El texto original de la cita de Jérôme Vignon dice: «Le principe de la reconnaissance des personnes et des communautés de personnes diffusé par le christianisme est le fondement de la liberté, de la démocratie et du fédéralisme.» (4)

<sup>13</sup> Jan-Werner Müller, *The End of Christian Democracy*, Foreign Affairs, 15 de julio de 2014.

Al mismo tiempo, estos mismos autores federalistas propugnan una flexibilidad en la estructura política tan grande como en el Medioevo aunque adaptada a los tiempos actuales: un estado federal en el que, por debajo de los órganos comunes, continúen existiendo algunos de los estados actuales, otros se dividan en regiones autónomas y hasta se reconozcan ciudades-estado como en la antigüedad clásica.

El mismo Huc agrega: “Por eso, el federalismo europeo no debe sacralizar la actual estructura estatal que no fue siempre así y que no tiene por qué seguir siéndolo. La construcción de la Europa federal debe superar el estado nación y buscar la distribución más eficaz de poderes según las cuestiones que deban ser abordadas, a nivel europeo, a nivel de regiones y a nivel de municipios. En tanto que proyecto político, Europa es un proyecto de unión de los ciudadanos europeos, no de los estados. Regiones como Baviera están suficientemente cerca de los ciudadanos y a la vez son suficientemente grandes para ser autónomas. Europa no debe imponer los niveles intermedios sino respetar lo que quieran los ciudadanos. Quizá el modelo en algunos casos sea el estado-ciudad de la antigüedad, en otros la región económica como la Padania.”

Según Jérôme Vignon la identidad europea nacerá de la puesta en red de iniciativas múltiples y de la acción descentralizada, en la medida en que dichas acciones se fundamenten sobre los principios y la convergencia de los objetivos comunes. Ello supone la existencia de instituciones comunes capaces de definir, después de consultar con los actores principales, las orientaciones generales en función del interés europeo propuesto por una institución autónoma y puesta en práctica con la participación de los estados miembros, las regiones y los ciudadanos”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Dusan Sidjanski, op. cit. El texto original dice «Selon Jérôme Vignon de la “mise en réseau” d’initiatives multiples et d’action décentralisée naître l’identité européenne, dans la mesure où ces actions se fondent sur les principes et convergent vers des objectifs communs. Cela suppose l’existence d’institutions communes capable de définir, après consultation des principaux acteurs, les orientations générales en fonctions de l’intérêt européen proposées par une

## **Profundidad de la integración vs. número de países involucrados**

Un factor negativo: el número de estados involucrados. Me atrevo a enunciar como una ley científica esta regla que parece darse en todos los procesos de integración: “la profundidad de la integración está en relación inversa al número de estados involucrados”. Curiosamente, esta sería otra aplicación del dicho popular “quién mucho abarca poco aprieta”. En otra oportunidad analizaremos más profundamente este pensamiento mío. Por ahora tengamos en cuenta que cada estado tiene intereses que armonizar, cada gobierno tiene que aceptar limitaciones a su poder, cada pueblo tiene que desarrollar la nacionalidad común con los otros. Cuando mayor es el número, mayor la dificultad.

## **Las utopías requieren tiempo<sup>15</sup>**

La frase que he tomado como título de esta parte de la disertación es de Werner Weidenfeld, director de la Fundación Bertelsmann con sede en Gütersloh y director del centro de investigación de política aplicada en la universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Ese autor sostiene que “Las utopías requieren tiempo” y que, pese a las dificultades, la integración europea nunca ha dejado de avanzar. Para él, cada tropiezo llevó a buscar alternativas que permitieron seguir avanzando. Ya otro francés, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, al proponer la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero – CECA, el 9 de mayo de 1950, en la que se conoce como Declaración Schuman, advirtió que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.” En el caso de los estados

---

institution autonome et mises en pratique avec la participation des Etats membres, des Régions et de citoyens.» p. 6.

<sup>15</sup> Werner Weidenfeld, *Utopias take time – Fifty years ago, Europe began realizing a dream with the Treaties of Rome*, The German Times Online, edición electrónica, January 2007.

federales existentes, el tiempo lo dio el período colonial anterior a la independencia.

### **El caso de la Confederación Helvética**

Dijimos que trataríamos el caso suizo por separado. Toda la historia constitucional de esta Confederación está marcada por la transición entre el momento en que tres cantones de habla alemana iniciaron su lucha por la independencia con respecto al Sacro Imperio Romano Germánico y un estado federal que hoy es un estado único en sus relaciones internacionales pero que continúa respetando en cuestiones internas la casi absoluta independencia de sus estados miembros, denominados cantones. El punto más importante con respecto al proceso de formación de una nacionalidad es que no hay duda hoy sobre la lealtad suiza de todos sus ciudadanos.

A partir de las alianzas defensivas de 1291 y 1315 entre los tres cantones originales, la confederación se extendió mediante la admisión de otros distritos y ciudades, todos ligados a los tres cantones originales pero no necesariamente entre ellos. Por lo tanto, era muy difícil determinar cuáles eran los intereses comunes. La Dieta era una asamblea de embajadores cuyas atribuciones estaban estrictamente limitadas por las instrucciones recibidas y no había un ejecutivo centralizado.

Es decir, el caso suizo es valorado por los federalistas europeos porque crea la esperanza de que una integración gradual a través de varios siglos en base a tratados puede dar como resultado la formación, o recreación de esa identidad, de esa lealtad hacia el conjunto que está faltando.

### **La identidad común puede desarrollarse a partir de una larga convivencia**

En última instancia, el sueño federalista europeo consiste en aspirar a que un matrimonio concertado en base a intereses lleve al surgimiento de verdadero amor. Ha ocurrido que parejas casadas mediante matrimonios arreglados se han enamorado. Y por eso no puedo descartar que algo parecido ocurra con los pueblos europeos. Pero ese éxito dependerá entonces más del desarrollo de una mística común, o mejor aún,

de la recuperación de la mística de antaño que de la celebración de un contrato social.

# INSTITUCIONES Y REGLAS DE JUEGO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGIÓN: CONDICIONES PARA SU EFECTIVIDAD, EFICACIA Y LEGITIMIDAD SOCIAL

Por Félix Peña

## A modo de introducción: Los tres planos de la gobernanza económica global

El actual período internacional parece ser el del fin de un ciclo histórico con raíces de larga data y que fuera evolucionando por etapas, desde la iniciada con la Paz de Westfalia y pasando luego por la del Concierto Europeo, las dos guerras mundiales, la Guerra Fría y la Post-Guerra Fría.

Cada una de estas etapas ha reflejado cambios en la distribución del poder relativo entre las naciones. Se han traducido, asimismo, en diferentes formas de asegurar por un tiempo una cierta gobernanza global, con sus propias pautas, reglas de juego e instituciones. Los puntos de inflexión se han caracterizado más por el predominio de la fuerza que la razón.

Un elemento común en tal evolución han sido las dificultades que han tenido los protagonistas –países, gobiernos, actores económicos y ciudadanías- para captar los alcances de cada etapa y percibir las fuerzas profundas que estaban detrás de los acontecimientos más notorios. Por ello muchas veces resultaron ser perdedores, casi sin percibirlo a tiempo.

El fin del ciclo histórico largo se observa también en la actualidad, en los planos en los que interactúan las acciones orientadas a construir nuevas pautas, instituciones y reglas para la gobernanza económica internacional. Son el *global multilateral* –que en relación al comercio mundial está institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (OMC)-; el *inter-regional* -que se expresa en las negociaciones

para establecer una vinculación preferencial entre regiones relevantes, tales como las del *Transatlantic Trade and Investment Treaty*, entre los Estados Unidos y la Unión Europea (EU), y las del *Trans-Pacific Partnership* entre países del Asia-Pacífico y países americanos del Pacífico-, y el *regional* –entre países de diferentes regiones geográficas-.

Dadas las incertidumbres observables con respecto al futuro de las negociaciones que se están desarrollando en los primeros dos planos, el regional aparece hoy como el más relevante<sup>16</sup>. Por su interés para la Argentina, nos concentraremos entonces a examinar el plano regional latinoamericano en el que se inserta el Mercosur.

### **El plano regional latinoamericano: El caso de América del Sur y, en especial, el del Mercosur.**

América del Sur configura un subsistema político y económico regional en el ámbito del sistema internacional global. La calidad y solidez de su organización y de sus instituciones, al igual que en el caso de otros subsistemas regionales y en particular el institucionalizado en la UE, está adquiriendo una importancia especial desde la perspectiva de la gobernanza económica global.

De ahí que reflexionar sobre las condiciones que permitan desarrollar procesos de integración regional, que sean sustentables y que generen un cuadro previsible de ganancias mutuas para los países participantes, tiene hoy relevancia en América del Sur, como también la tiene en los últimos años en el caso de la UE.

Tales condiciones implican fortalecer tendencias a la convergencia que contrapesen las que suelen impulsar a la fragmentación y, en particular, a la confrontación entre

---

<sup>16</sup> Cf. Peña, Félix, “*Los espacios regionales y la transición del orden mundial. Su protagonismo en la construcción de una renovada gobernanza global*”, su Newsletter, marzo 2015, en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-03-espacios-regionales-orden-mundial>.

naciones que comparten un espacio geográfico regional. Son tendencias que requieren sustentarse en pasos concretos orientados a acentuar la conectividad y la compatibilidad entre los respectivos sistemas económicos nacionales.

En el caso más específico del Mercosur, su actual transición hacia una nueva etapa con perfiles institucionales y métodos de trabajo aún inciertos, acrecienta la necesidad de reflexionar sobre cómo se pueden diseñar, en base a las experiencias ya adquiridas y, a la vez, capitalizando los activos acumulados, estrategias y metodologías de integración y de trabajo conjunto, que generen beneficios percibidos como ventajosos por los distintos países y sus ciudadanías.

No será fácil. Desde que fuera creado en 1991 se ha acumulado experiencias y compromisos que, de haber penetrado en la realidad –lo que no siempre ocurrió–, habrían tenido un valor significativo en términos de accesos preferenciales relativamente garantizados a los respectivos mercados y de la integración productiva. Incluso, por momentos, el Mercosur llegó a ser percibido como algo que tendía a ser exitoso. Se notaba entusiasmo.

Pero también se han acumulado muchas frustraciones<sup>17</sup>. Ellas se originan en las propias dificultades de un emprendimiento de trabajo conjunto, que requiere combinar distintos intereses nacionales en un contexto de numerosas asimetrías, incluyendo las de dimensión económica relativa. Tales frustraciones podrían también explicarse por una tendencia recurrente a producir hechos mediáticos -calificados como "históricos" por los respectivos protagonistas- que contribuyeron a generar la imagen de una integración en la que las apariencias parecerían predominar sobre las realidades. Frustraciones que pueden explicar la indiferencia e incluso el rechazo de la idea de integración regional que por momentos se observa en sectores de los respectivos países.

---

<sup>17</sup> Cf. Peña, Félix, *"La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional"*, Newsletter de Félix Peña, enero 2014, en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional>.

La reflexión antes sugerida, precisa realizarse teniendo en cuenta el contexto de profundos cambios que se están operando a escala global. Y requiere colocar al Mercosur en el marco de la arquitectura institucional de la región sudamericana (la UNASUR), del espacio regional latinoamericano (la ALADI y el SELA), y del más amplio de América Latina y el Caribe (la CELAC)<sup>18</sup>. Articular acciones de cooperación regional que puedan desarrollarse a través del mosaico de instituciones existentes, es hoy una de las prioridades que reconocen los propios países que las integran.

### **Condiciones necesarias para una construcción institucional regional que sea efectiva.**

¿Cuáles pueden ser algunas condiciones que faciliten la construcción gradual de un espacio regional de integración y cooperación, esto es, de trabajo conjunto entre naciones que lo conforman?

Ellas resultan, en particular, de algunos rasgos centrales de este tipo de emprendimientos multinacionales. Los principales son: el carácter voluntario de la participación de cada nación - nadie obliga a nadie a ser miembro de un determinado acuerdo de integración-; la gradualidad, en el sentido que los objetivos perseguidos, especialmente los más ambiciosos, requieren tiempo para alcanzarse e, incluso, quizás nunca se los alcance plenamente; y la adaptación permanente a continuos cambios operados en las circunstancias que condujeron al momento fundacional.

En la definición de la metodología a emplear en el desarrollo de un proceso de integración es importante tener presente el principio de “libertad de organización”, que Angelo Piero

---

<sup>18</sup> Cf. Peña, Félix, *“América Latina entre la convergencia y la fragmentación”*, Documento de trabajo elaborado por encargo de CEPES-FES, Septiembre 2014, en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-12-america-latina-entre-la-convergencia-o-fragmentacion>.

Sereni<sup>19</sup> señalara como válido en cualquier construcción institucional para la cooperación internacional entre naciones soberanas.

Pero también es fundamental tomar en cuenta factores que inciden en la demanda institucional y normativa de procesos voluntarios de cooperación y, en particular, de integración económica entre naciones soberanas. La experiencia de distintas regiones indicaría que los más relevantes para la definición de los métodos de trabajo y, por ende, de las respectivas instituciones, son: el grado de conectividad e interdependencia económica y política entre los países participantes; la distribución del poder relativo entre los socios; el carácter evolutivo y multidimensional del respectivo proceso de integración, y la inserción en el cuadro complejo de relaciones internacionales de los países participantes.

En el caso del Mercosur, en su momento actual de fin de una etapa y de tránsito hacia una nueva aún no definida con precisión, tres parecerían ser las condiciones requeridas a fin de dar un salto hacia una construcción más flexible pero sólida y eficaz, con potencial de captar el interés ciudadano por su capacidad de generar ganancias mutuas para cada uno de los países participantes, teniendo en cuenta las diversidades que los caracterizan.

Tales condiciones son: una estrategia nacional de desarrollo y de inserción internacional de cada país; calidad de institucional y de las reglas de juego que se pacten, y articulación productiva de alcance transnacional.

Parece recomendable que estas condiciones estén presentes en el debate nacional que cada país interesado en continuar siendo del Mercosur, debería estimular a fin de definir con solidez las estrategias y las metodologías de una eventual nueva etapa en su construcción.

La *primera condición* es la estrategia nacional de desarrollo y de inserción internacional de cada país participante. El trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio geográfico regional, especialmente si se expresa a través de acuerdos e

---

<sup>19</sup> Cf. Seregni, Angelo Piero, *“Le Organizzazioni Internazionali”*, Dott.A.Giuffré – Editore, Milano 1959.

instituciones con objetivos ambiciosos y de largo plazo como es el caso del Mercosur, supone que cada país participante sepa lo que necesita y lo que puede obtener al asociarse con los otros. Esto es, que tenga una estrategia de desarrollo y de inserción internacional, elaborada en función de sus propias características internas y de los objetivos valorados por la respectiva sociedad. Estrategia, por lo demás, que no se limitará a la región. Hoy más que nunca, dada la multiplicidad de opciones que todo país tiene, cualquiera que sea su dimensión, es en el plano de objetivos de alcance global en el que deben colocarse los perseguidos en el plano regional.

Cómo se elabora tal estrategia y se expresa su contenido, es algo que depende de cada país. Lo concreto es que la construcción consensuada de una región multinacional, cualesquiera que sean sus objetivos, modalidades y alcances, se hace a partir de lo nacional o sea, de lo que le interesa a cada país participante. Se ha señalado con razón que los países se asocian en el plano regional no a partir de hipotéticas racionalidades supranacionales, sino de concretas racionalidades nacionales.

De allí que se requiera ser franco en el sentido que si un país no tiene tal estrategia, o si ella no fuera realista (por ejemplo, si sobreestima lo que es su valor y su capacidad de negociación frente al resto del mundo y más concretamente frente sus socios), resultará difícil imaginar que los otros países -más allá de la retórica- contemplarán plenamente sus intereses. Es lo que Ian Bremmer<sup>20</sup> expresa crudamente con el título de su libro sobre el mundo actual: "cada nación por las suyas". El mensaje a extraer es claro: en un contexto global en transición hacia un orden internacional diferente al que ha predominado en las últimas décadas, y sin una potencia central o un directorio creíble de potencias centrales (G-0), cada nación debe defender sus propios intereses, para lo cual debe saber lo que necesita y lo que puede obtener a partir de un diagnóstico correcto del entorno internacional. Y, por lo demás, en la transición hacia el mundo del futuro habrá ganadores y perdedores. Es un mensaje

---

<sup>20</sup> Cf. Bremmer, Ian, *"Every Nation for Itself. Winners and Losers in G-Zero World"*, Portfolio-Penguin, New York 2012).

que tiene validez para cada uno de los espacios geográficos regionales. Y, por cierto, también para América del Sur.

En la actual encrucijada del Mercosur, a cada país miembro le conviene entonces interrogarse sobre sus opciones reales, no las teóricas. Si un país, grande o chico, no estuviere conforme con el Mercosur y visualizare opciones razonables que permitan mejor contemplar los principales requerimientos de su inserción en la región y en el mundo, esto es que perciba tener un "plan B", lo razonable podría ser entonces abandonar el emprendimiento conjunto. Lo hizo en su momento Chile con respecto al Grupo Andino, luego al no aceptar la invitación para participar del Mercosur como miembro pleno, y lo hizo también Venezuela cuando decidió dejar de ser país miembro de la Comunidad Andina de Naciones.

Sí, por el contrario, ese país no visualizara un "plan B" razonable tanto desde una perspectiva política como económica, le convendrá a fin de negociar en función de sus intereses y posibilidades, ponderar qué alcances debería tener la futura etapa del Mercosur a la luz de los pactos constitutivos, la experiencia adquirida y las opciones metodológicas que pudieran imaginarse. Tal ponderación será más sólida si refleja los objetivos definidos en su estrategia de desarrollo nacional, que parece razonable imaginar que incluirá una apreciación de lo que el país necesita y puede obtener de su entorno global y regional.

Una *segunda condición* se relaciona con la calidad de instituciones y reglas de juego. Incluye tanto al proceso de elaboración de decisiones, como a las reglas que se aprueben, los mecanismos de aplicación de las normas, y los de solución de los diferendos que pudieran producirse entre países miembros en relación al cumplimiento de lo pactado. Conviene recordar que la calidad institucional comienza en el respectivo plano nacional, para expresarse luego en el multinacional -cualquiera que sea la composición del respectivo órgano y su sistema de votación- y retornar al nacional que es donde se cumple o no con lo pactado. Sin calidad institucional en el plano nacional, es para un país operar con éxito en el respectivo proceso de integración.

La intensidad de la participación de la sociedad civil en el plano interno de cada país miembro es un factor central para asegurar la calidad institucional de un proceso de integración. Requiere, a su vez, de una cultura de transparencia que se refleje, en el plano nacional como en el multinacional, en la calidad de páginas Web densas en información útil para la gestión de inteligencia competitiva por parte de todos los protagonistas.

Reglas precarias, con baja capacidad de ser efectivas y eficaces, sobre todo si son una resultante de deficiencias en su proceso de elaboración, tienden a erosionar la eficacia y legitimidad del propio proceso de integración. No favorecen a los países de menor dimensión relativa ni son tomadas en serio por quienes tienen que adoptar decisiones de inversión productiva. En el Mercosur la precariedad institucional y de las reglas de juego, incluso la insuficiente transparencia y débil participación de la sociedad civil, son quizás una de las principales causas del deterioro que ha sufrido el proceso de integración. Sería una especie de virus que provendría de la experiencia de integración en la ALALC primero y luego en la ALADI, donde muchas veces se pudo observar el predominio de una cultura de la anomia, en el sentido que las reglas se cumplían solo en la medida que ello fuera factible y que la información necesaria para decidir, no era fácilmente accesible. Es una cultura que, tanto en el plano interno de una sociedad como en el internacional, tiende a favorecer a quienes tienen más poder relativo, acentuando desigualdades y promoviendo todo tipo de desequilibrios. La historia de las listas de excepción en los acuerdos de preferencias arancelarias concertados tanto en la ALALC como en la ALADI, merecería ser reconstruida por lo mucho que indicaría sobre las realidades de la integración comercial regional.

Conciliar flexibilidad con previsibilidad parece ser fundamental si es que en su próxima etapa el Mercosur aspira a incluir a otros países sudamericanos, acrecentándose así las asimetrías y la diversidad de intereses en juego. Ello requerirá recurrir a metodologías de geometría variable y de múltiples velocidades. Sin reglas de juego de calidad, tales metodologías podrían

acentuar tendencias a la dispersión de esfuerzos y conducir el Mercosur a nuevas frustraciones.

Y una *tercera condición* tiene que ver con la articulación productiva a nivel regional. La idea de integración productiva ocupa hoy un lugar importante en la agenda del Mercosur. En realidad proviene de su momento fundacional, cuando se incorpora al Tratado de Asunción el concepto de acuerdos sectoriales y se aprueba la Decisión CMC 03/91 (en <http://www.mercosur.int/>) . Está basada en la experiencia del período de integración bilateral entre Argentina y Brasil. Sus precedentes son múltiples. Se encuentran en los momentos fundacionales de la integración europea y también de lo que fuera el Grupo Andino.

La integración productiva a través de cadenas de valor transnacionales permite, además de generar un cuadro de ganancias mutuas entre los países participantes, desarrollar lo que en sus planteamientos fundacionales de la integración europea, Jean Monnet denominaba las solidaridades de hecho. Pueden ser, en tal sentido, un importante factor para estimular las necesarias disciplinas colectivas y reducir los riesgos de reversibilidad de los compromisos asumidos por los países miembros. Ello es así, porque contribuyen a encadenar los distintos sistemas productivos nacionales y a sus protagonistas, generándose incentivos para preservar y expandir un proceso de integración multinacional. Pero requiere en cada uno de los países, empresas con intereses ofensivos y capacidad de proyección internacional.

Las tres condiciones mencionadas están estrechamente vinculadas entre sí. Sumadas permiten imaginar una estrategia realista de negociaciones comerciales con otros países y regiones. Sin estrategia nacional, será difícil que un país pueda beneficiarse de las decisiones que se elaboren para orientar un proceso de integración y para generar sus reglas de juego. Sin reglas de juego que se cumplan efectivamente, será difícil ganar en flexibilidad y lograr, a la vez, que las empresas efectúen inversiones productivas en función del mercado ampliado. Sin tales inversiones productivas, especialmente en el marco de cadenas de valor transfronterizas, será difícil que se generen en forma estable los beneficios que puedan esperarse de un proceso

de integración, especialmente aquellos de mayor impacto social por sus efectos de creación de fuentes de empleo y de identificación de los ciudadanos con la idea de región compartida. Será más difícil aún, entablar negociaciones comerciales internacionales que sean favorables al desarrollo y a la transformación productiva de cada país de la región.

### **Reflexiones sobre metodologías de construcción del Mercosur**

El marco institucional de las relaciones comerciales internacionales en el espacio global, o de la integración multinacional en un espacio regional, se construye a través del tiempo. Las reglas y los procesos de decisión y de creación normativa, tienen que ser visualizados como resultantes de un esfuerzo de construcción permanente sin límites temporales y como algo que no tiene, necesariamente, un producto final predefinido.

El punto de partida formal de tal construcción suele reflejarse en un acuerdo fundacional plasmado en algún tipo de instrumento jurídico internacional multilateral. Es el que fija el marco normativo para el desarrollo de acciones orientadas al logro de objetivos comunes perseguidos por los países participantes.

En el diseño de tal marco normativo fundacional, no necesariamente se debe seguir un modelo teórico o histórico predeterminado. En este tipo de marcos institucionales, tal diseño sólo puede estar condicionado por lo que se considera como racional y, en especial, por lo prescripto en los respectivos ordenamientos jurídicos internos y por compromisos jurídicos internacionales asumidos por los países fundadores. Tal es el caso, por ejemplo, de los condicionamientos que resultan para el diseño de acuerdos comerciales preferenciales –cualquiera que sea su modalidad- del marco normativo de la OMC.

El acuerdo fundacional da lugar a procesos que no suelen ser lineales. Son más bien, una resultante de pasos sucesivos que se dan a través del tiempo o en etapas pre-determinadas –tal el caso, por ejemplo, de lo estipulado por el Tratado de Asunción para el fin del período de transición en el Mercosur- orientados al logro de objetivos comunes entre las naciones participantes.

Son pasos que suelen requerir, luego, la adaptación de objetivos, instrumentos y métodos de trabajo, a los inevitables cambios en realidades políticas, económicas y sociales, tanto de los países participantes como del entorno internacional global o regional.

Según sean los factores que inciden en las demandas de adaptación, el marco institucional puede ser ajustado o, eventualmente, rediseñado incluso a través de su transformación completa. Esto último es lo que suele dar lugar a la expresión “re-fundar”. Algo así como comenzar eventualmente de fojas cero. La falta de adaptación a los cambios en las realidades puede también conducir al fracaso de la idea que condujo al momento fundacional original y, por ende, al destierro del respectivo marco institucional hacia el plano de las irrelevancias o del olvido.

Las anteriores son consideraciones motivadas por lo que está ocurriendo hoy en el ámbito del Mercosur. En este caso lo que se observa es un cuestionamiento, por momentos intenso, que sería contraproducente ignorar, sobre su adaptación a nuevas realidades de inserción internacional global y regional de sus países miembros. Muchas veces está focalizado en uno de los instrumentos que provienen del momento fundacional, que es el arancel externo común (AEC). Al respecto, algunas preguntas más relevantes se refieren a: ¿conviene o no preservar el AEC? y en todo caso, ¿cuál es el real alcance del compromiso asumido por los países miembros? Sobre todo ¿qué flexibilidad existe para su aplicación efectiva en el caso de una negociación comercial con terceros países? y, ¿cuál sería el impacto de su supresión en la validez y en el alcance efectivo de la preferencia comercial intra-Mercosur pactada originalmente en el Tratado de Asunción?

Si desde un punto de vista económico conviene o no preservar el instrumento del AEC y, por ende, la figura de una unión aduanera, es algo que en la práctica debe determinarse por los países miembros en función de sus intereses nacionales, como también de consideraciones que hacen a sus respectivas políticas comerciales y al funcionamiento efectivo del acuerdo preferencial que han pactado los países miembros del Mercosur.

Pero también resulta relevante tener en cuenta cuál es el grado de permisibilidad que al respecto otorga el marco normativo existente hoy en el Mercosur. La pregunta de fondo sería la de saber si puede ser suficiente la modificación de normas aprobadas por el Consejo del Mercosur, como órgano principal del proceso de creación normativa o si, por el contrario, se requieren modificaciones del propio Tratado de Asunción. Tanto las energías políticas como los costos que requerirían una u otra opción, pueden llegar a ser distintos e, incluso, muy distintos.

La flexibilización del AEC puede ser una opción más acorde con la necesidad política de preservar el Mercosur como un núcleo duro de la construcción de un espacio común entre sus países miembros, que sea funcional a objetivos de estabilidad política regional, de convergencia en sus estrategias nacionales de desarrollo económico y social, y de una razonable articulación entre sus respectivos sistemas productivos, al menos en sectores relevantes para su desarrollo e inserción en la economía internacional.

De allí la conveniencia de analizar y debatir entre los países del Mercosur, en el marco más amplio del espacio regional latinoamericano o, al menos, sudamericano, tanto el alcance del compromiso asumido en el sentido de tener un AEC, como los métodos que permitirían eventualmente, o revisar sustancialmente tal compromiso –por ejemplo a través de su eliminación-, o flexibilizarlo a través de una interpretación de sus alcances efectivos.

El hecho que no existan normas jurídicas que prescriban lo que deba entenderse por un AEC, o que las que existen en el GATT o en el Mercosur, bien interpretadas brindan un amplio margen para una razonable flexibilidad<sup>21</sup>, permite imaginar un

---

<sup>21</sup> Cf. Peña, Félix, *“El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales. Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global”*. Artículo publicado en el Boletín Techint, N° 345, Noviembre 2014, en: <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\BOP345.pdf> y en:

desarrollo futuro del Mercosur que no requiera modificar sustancialmente los textos normativos fundacionales, lo que puede ser costoso en el plano político.

Quizás al respecto, lo importante sería privilegiar la preservación de lo esencial que se procura lograr, tanto en una perspectiva política como económica, con la construcción del espacio regional preferencial. Y lo esencial podría ser visualizado no tanto en la idea de un nuevo espacio económico único de alcance regional, pero sí de uno que sea común aunque diferenciado, incluso con geometrías variables, y que privilegie objetivos de conectividad, compatibilidad y convergencia de los respectivos espacios nacionales, a la vez que preservando sus ricas diferencias, identidades e individualidades.

### **A modo de conclusión:**

#### **Sugerencias para un necesario debate sobre el futuro de la integración regional**

Un cuarto de siglo después de iniciado el recorrido de un camino que sería difícil de imaginar cómo lineal y carente de incertidumbres y de tentaciones, todo indica hoy que el Mercosur, concebido como su principal expresión institucional actual –e incluso su símbolo antes las respectivas ciudadanías y el resto del mundo– está siendo objeto de fuertes críticas no siempre suficientemente fundadas, incluso si se considerara sólo su impacto efectivo en el comercio recíproco.

En tal sentido cabe reconocer que, en la perspectiva de analistas y protagonistas relevantes, el Mercosur se encontraría en una encrucijada que, por momentos, parecería incluso tener una dimensión existencial (¿porqué trabajar juntos?) y no sólo metodológica (¿cómo trabajar juntos?).

---

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-05-mercosur-en-un-mundo-de-mega-acuerdos-preferenciales>.

Sería una encrucijada que requeriría ser abordada a través de un debate franco sobre opciones hacia el futuro y también sobre los costos de desandar el camino recorrido. Es un debate que no podría quedar limitado al plano gubernamental. Requiere de una participación activa de los sectores sociales –incluyendo al empresariado– y de enfoques multidimensionales y transdisciplinarios. No podría ser abordado con éxito si se limitara al plano de económico y del comercio internacional, como por momentos parecería ser una tendencia observable en diversos enfoques. Debería desarrollarse en el marco amplio de la región latinoamericana en su conjunto y de su inserción en el plano global.

Los aportes que surjan de tal debate deberían nutrir también una agenda sobre las relaciones entre la Argentina y Brasil y, en tal marco bilateral, sobre el Mercosur, cuyo desarrollo signifique seguir capitalizando lo mucho adquirido en más de treinta años de trabajo conjunto.

Sin perjuicio de otras que pueden considerarse como relevantes, las siguientes son algunas de las sugerencias de preguntas para un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana y del propio Mercosur:

- ¿Cómo preservar la efectividad y eficacia de un espacio regional de preferencias, que signifique un incentivo al desarrollo productivo compartido, al menos en los sectores que se privilegien, como así también a la inserción competitiva de las empresas en el plano regional y en el global?
- ¿Cómo estimular el desarrollo de encadenamientos productivos efectivos y sustentables, y de otras modalidades de cooperación, especialmente en el campo científico y en el de la innovación tecnológica?
- ¿Cómo abrir nuevos campos de acción conjunta, por ejemplo en materia de fuentes

sustentables de energía e hidrocarburos, de producción y comercialización de alimentos, y de aprovechamiento de los abundantes recursos naturales?

- ¿Cómo generar condiciones que faciliten la conectividad entre los espacios económicos nacionales, especialmente a través del desarrollo de la infraestructura física y de las agendas de facilitación de comercio?
- ¿Cómo facilitar una efectiva participación de la sociedad civil y en particular de la juventud, en la construcción de un espacio regional inserto en el mundo, que tenga identidad y brinde horizontes de futuro a las ciudadanías?
- ¿Cómo conciliar un espacio preferencial comercial conjunto, con los requerimientos de la agenda potencial de negociaciones comerciales, que puedan eventualmente encarar cada país con otros países y regiones?
- ¿Cómo articular la construcción de un espacio económico preferencial entre los socios del Mercosur y de una relación estratégica que perdure en el tiempo, con las acciones que se están desarrollando o intentando desarrollar entre otros países de la región, tal como son los de la Alianza del Pacífico y los del ALBA?

El debate sugerido contribuiría por lo demás, con sus eventuales resultados, a afirmar la participación regional latinoamericana en los esfuerzos que habrá que realizar para generar instituciones de gobernanza económica global que sean efectivas, eficaces y legítimas.