



MERCOSUR PARALIZADO

MERCOSUR: about standoff of an integration process

MARTÍN CABRERA

RESUMEN

El presente trabajo pretende describir el estado actual de incertidumbre, respecto al proceso de integración del MERCOSUR. Partiendo de los antecedentes históricos más remotos, se hace un recorrido hasta llegar al Tratado de Asunción y la constitución de la UNASUR. Se analizan las distintas concepciones respecto a lo que debería ser el MERCOSUR, tomando en cuenta el debate similar en la Unión Europea. Se procura identificar los bloqueos institucionales en el esquema sudamericano y los desafíos presentes para destrabarlos.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR, Unión Europea, crisis, soberanía, integración.

ABSTRACT

This paper aims to describe the current state of uncertainty regarding the process of integration of the MERCOSUR. From the earliest historical background, this journey goes through time to reach the Asunción Treaty and the creation of UNASUR. Different conceptions about what the MERCOSUR should be, taking into account similar debate in the European Union. Are analysed institutional blockages under the South American scheme, as well as the present challenges are tried to identify so as to unlock them. Different conceptions in the European Union are analyzed. Institutional blockages in the South American scheme, as well as the present challenges, are tried to be identified in order to unlock them.

KEYWORDS

MERCOSUR, European Union, crisis, sovereignty, integration.



A los eruditos medievales les hubiera resultado inimaginable un concepto como el de nación: una autoridad gubernamental secular que ejerce su mandato no por un precepto sagrado o divino sino en virtud del consentimiento de la ciudadanía. Actualmente y a pesar de la existencia de la Unión Europea, a la mayoría de las personas del mundo les costaría mucho imaginarse a sí mismas como ciudadanas de una unión continental y sentirse miembros de una familia política extendida que abarcara todos los países y territorios comprendidos dentro de un continente. La idea de que todos esos estados estén gobernados por una unión política se les antojaría harto peculiar. Pero salvo imprevistos, ese es el escenario hacia el que probablemente se encamina nuestra sociedad”
(Rifkin, 2011: 211)

I. INTRODUCCIÓN. EL COMIENZO DEL MERCOSUR

En 1985 Brasil y Argentina se embarcaron en un proceso de integración económica que finalmente culminó en la formación del MERCOSUR junto a Uruguay y Paraguay (Mercado Común del Sur). En la actualidad el MERCOSUR también incluye a Venezuela como miembro pleno (con Paraguay con su membresía suspendida a raíz de los acontecimientos institucionales que terminaron con el desplazamiento de Fernando Lugo), así como miembros asociados tales como Bolivia y Chile entre otros.

En esta exploración del proceso de integración del MERCOSUR, se tratará de contestar varios interrogantes. ¿En qué forma el proceso del MERCOSUR es similar a otros procesos de integración? ¿En qué es distinto? ¿Cómo podemos explicar estas similitudes y diferencias?

Al intentar responder estas preguntas entraremos en dos cuestiones: en primer lugar, la particular toma de decisiones institucionales que las naciones del MERCOSUR han hecho a lo largo del proceso de integración. En segundo lugar, este trabajo se concentra en lo que Keohane y Hoffmann refieren en términos generales como lo "institucional", es decir: "cómo los procesos y las prácticas políticas han cambiado" (Keohane y Hoffman, 1991: 4) en el transcurso de la integración. En ambas áreas, hay similitudes y diferencias significativas entre el MERCOSUR y la Unión Europea (en adelante UE).

Este trabajo se centra en dos niveles de análisis: a nivel de actores nacionales (principalmente los Estados y el mundo empresarial) y el de la economía política



internacional. Cuando se trata de los intereses de los actores nacionales, el análisis se enfoca en las preferencias de esos actores en el Estado y la sociedad, así como la interacción entre los mismos. En el plano internacional, se consideran los vínculos económicos transnacionales, tales como el comercio y los patrones de inversión y factores políticos como las presiones de otros países y bloques hacia los Estados del MERCOSUR. En base a este análisis se describe el patrón de desarrollo de integración del MERCOSUR como el de una integración vulnerable.

Esto no quiere decir que el MERCOSUR siempre haya visto frustrada la integración debido a su vulnerabilidad y, de hecho, a veces los factores que han conducido a la vulnerabilidad del MERCOSUR también han empujado al proceso de integración. Pero la mayoría de las veces la vulnerabilidad ha tenido consecuencias negativas.

Básicamente la integración vulnerable, como la experimentada por el MERCOSUR, puede resumirse de la siguiente manera: países en desarrollo o emergentes se embarcan en proyectos de integración con una serie de inconvenientes y limitaciones, las cuales consisten en la debilidad de sus instituciones políticas, subdesarrollo económico, las relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad civil, y la fuerte dependencia del capital extranjero para la inversión y la financiación de los déficits de cuenta corriente. Estas desventajas llevaron a los países a limitar sus proyectos de integración a la mera liberalización comercial y los hicieron poco dispuestos a renunciar o ceder parcelas de soberanía a los efectos de ponerlas en común en el marco de instituciones supranacionales. Como consecuencia de ello, mientras que el proyecto de integración pudo llevarse a cabo durante un tiempo, a menudo fue amenazado por las crisis económicas internacionales y la posibilidad de que los líderes políticos de los países integrantes se negasen a cumplir con los compromisos de la integración. Puesto que no hay una estructura de apoyo institucional supranacional para proteger al proceso integrador en los malos tiempos y falta el apoyo de la sociedad civil para tal integración, es poco probable que la misma tenga capacidad de permanencia o que pueda sobrellevar una crisis. Además, debido a la mencionada falta de voluntad a renunciar a la soberanía a fin de compartirla, la integración en el MERCOSUR se ha mantenido sobre todo como un



asunto de liberalización comercial. Todos los esfuerzos para "profundizar" el proceso de integración a los efectos de abarcar otros temas tales como los códigos de trabajo o reglamentos de defensa al consumidor, por lo general, se han visto frustrados.

Una de las principales diferencias entre la UE y la experiencia de integración del MERCOSUR es la motivación para la integración. Aquellos que escribieron sobre cómo la integración europea surgió y evolucionó, han subrayado la existencia tanto de intereses económicos como políticos a la hora de explicar la misma. Mientras que los intereses económicos y los procesos políticos también desempeñaron un papel importante en la integración sudamericana, estos procesos funcionaron de manera muy diferente. El MERCOSUR fue aceptado por gran parte del sector empresarial, luego de grandes objeciones y como una suerte de "mal inevitable", algo que ellos no tenían capacidad para impedir. Las empresas no clamaban por una mayor integración a gran escala (con la excepción de algunas firmas transnacionales); la mayoría de sus propietarios y directivos estaba a gusto con la continuación de la tradicional estrategia de sustitución de importaciones a escala nacional, aunque ya había serias dudas sobre la viabilidad de continuar con ese viejo modelo. Es cierto que la economía, al menos en Brasil, estaba madura para una nueva estrategia económica después de que parecía agotado el modelo de sustitución de importaciones confinado a escala del Estado-nación, pero la integración no estaba en la lista de prioridades del mundo empresarial brasileño. Fundamentalmente, la integración de Sudamérica fue una decisión política y llegó en forma de arriba hacia abajo.

Desde el principio el proceso de integración en Sudamérica fue acosado por muchos problemas, pero parecía haberse convertido en el ejemplo más exitoso de América Latina. A pesar de sus muchos problemas y limitaciones, el MERCOSUR creó un esquema de integración que sería muy difícil y doloroso de revertir. Ningún otro proceso en los países emergentes puede presumir de este tipo de (limitado) éxito, ya sea en el crecimiento del comercio que se ha producido entre sus países miembros o en el aumento del flujo de inversiones recíprocas.



A primera vista, entonces, la decisión de América del Sur para integrarse podría ser vista conforme a algunos argumentos usados para describir la realidad europea en lo relativo a la primacía de los factores políticos o ideológicos en las decisiones de integración. Pero sólo podríamos hacer esto si desatendiéramos las diferencias entre cómo la política opera en las dos regiones. En primer lugar, a diferencia de Europa, el **MERCOSUR nunca tuvo un fuerte impulso federalista** a pesar del homenaje retórico que recibiera la figura de Bolívar y otros próceres que han predicado la unidad de América Latina. En segundo lugar, las naciones de América del Sur sufren de sociedades civiles y grupos de interés relativamente subdesarrollados. No es que los grupos de interés y la sociedad civil no existan en América Latina, pero no están organizados adecuadamente y, los intentos de influir en la política no han provenido de grupos organizados sino a través de conexiones clientelistas entre el Estado y algunos actores privados, conexiones que prosperan por la debilidad de la sociedad civil con la consecuente falta de transparencia en las relaciones entre sector público y privado¹.

En 1991, sin embargo, la integración se introdujo de nuevo en la agenda y fue perseguida agresivamente por los nuevos presidentes de ambos países: Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Mello en Brasil. Era un tipo totalmente diferente de integración, mucho más espontánea y “*market-friendly*” (favorable al mercado). La nueva integración fue plasmada en marzo de 1991, cuando se conformó el MERCOSUR con la firma del Tratado de Asunción, donde también se incorporaron Paraguay y Uruguay.

Al analizar este cambio en la orientación política y económica, cabría preguntarse por qué los gobiernos implicados dieron el salto a una integración más ambiciosa. La respuesta más simple sería que el MERCOSUR surgió porque había intereses comunes entre las naciones que conformaban el nuevo grupo económico y se embarcaron en este nuevo proyecto porque vieron el futuro de la misma manera. Hasta cierto punto esta interpretación es acertada, pues todos los países del MERCOSUR pensaban que la

¹ Al respecto puede consultarse un aporte teórico reciente: Rubén Lo Vuolo. *Vuelta de tuerca al “capitalismo de amigos”*. Buenos Aires. Diario Clarín 13/09/12. Disponible en http://www.clarin.com/opinion/Vuelta-tuerca-capitalismo-amigos_0_773322744.html



integración era una buena idea. En efecto, de no haber existido una coincidencia en los intereses no se hubiera firmado un acuerdo. Sin embargo, desde otro punto de vista, es necesario pensar en los **intereses divergentes de los diferentes actores**. Por primera vez hay un corte en estos diferentes intereses que dividen a los Estados, a las empresas y a la mano de obra. Cada uno de estos grupos tiene visiones muy distintas de lo que debería hacerse. Pero antes de especificar los mismos veamos en un plano más general la diferencia entre este esquema de integración y el proyecto europeo.

II. MERCOSUR Y UE. PARECIDOS Y DIFERENCIAS

Un dato a destacar y que nos diferencia de la UE: no hay burocracias supranacionales con poderes de establecer la agenda de la integración. Esta falta de institucionalización ha tenido profundos efectos sobre la capacidad de avance del MERCOSUR. A veces, la falta de estructura institucional comunitaria (supranacional) ha permitido negociaciones de ocasión (o regateos) entre los países miembros que permitieron destrabar los conflictos. Pero más de las veces ha dado lugar al estancamiento en el proceso de integración, sobre todo cuando han existido conflictos entre los socios del bloque. Con pocos mecanismos institucionales establecidos para resolverlos la integración ha sufrido reiteradas parálisis en tiempos de crisis.

Las hipótesis acerca de la integración europea tal vez no sean las más útiles para entender la realidad del presente proceso integrador, pero no obstante esto, es necesario tenerlas en cuenta en el análisis. Así tenemos lo que Keohane y Hoffmann mencionan como "*la hipótesis de la preferencia por la convergencia*", refiriéndose así al Acta Única Europea, argumentando que su ratificación fue el resultado "*de una convergencia de los intereses nacionales en torno a un nuevo modelo de política económica*" (Keohane y Hoffman, 1991: 23 y 24) o dicho de otra manera, los miembros de una organización regional deben considerarse a sí mismos como teniendo mucho en común distinguiéndose así de los de afuera. Sin embargo, estas conclusiones no son aplicables al MERCOSUR por la diversidad y divergencia de los intereses de sus actores.



Para dar una imagen más clara respecto a los efectos de la falta de instituciones de carácter supranacional en los procesos de integración, podemos señalar que por causa directa de la misma los gobiernos se sienten con las manos libres para tomar medidas unilaterales (barreras arancelarias y paraarancelarias), no existiendo ninguna fuerza motora que impulse la profundización del proceso de integración. De allí que lo más probable es que siga existiendo tan sólo en el plano comercial y no tratará de abordar otras cuestiones, las cuales requerirían de una autoridad supranacional.

Otra área que ha recibido una gran atención -pero no un accionar concreto- es la coordinación de políticas macroeconómicas. En una región conocida por su inestabilidad, esta coordinación ha demostrado ser especialmente difícil y también ejemplifica claramente las limitaciones del proyecto MERCOSUR.

Una muestra del estado actual de la situación son las recientes declaraciones del vicepresidente de Uruguay, Danilo Astori, respecto a las relaciones con la Argentina:

“el Mercosur pasa por el peor momento de su historia. Esto hay que analizarlo. En la práctica hay una negación de los principios más elementales de los elementos del tratado del Mercosur. (Los problemas con el gobierno argentino) trascienden largamente a las trabas comerciales, no solo por lo comercial, sino por los dragados, puertos, energía, gas y energía eléctrica”².

En los países del bloque, además de las instituciones de la sociedad civil, en general las instituciones del Estado también son débiles. No se quiere afirmar que todos los sectores de los Estados sean débiles, pero en general la capacidad del Estado es limitada. La literatura que se explaya sobre esta particular faceta de la política latinoamericana es muy amplia y en general los argumentos provistos en estos textos se centran sobre las consecuencias de esta falta de institucionalización en la política interna. Pero esta falta

² Danilo Astori, en <http://www.infobae.com/notas/645779-En-Uruguay-dicen-que-el-Mercosur-pasa-por-el-peor-momento-de-su-historia.html> (última consulta 21/05/12)



también tiene implicaciones importantes para la integración regional. Después de todo, si las instituciones existentes son incapaces de manejar las presiones políticas internas, menos aún serán capaces de responder a las presiones de la economía política internacional y de la integración regional. El resultado de todo esto es uno de los aspectos que definen las relaciones entre los Estados miembros del MERCOSUR: su extraordinaria y ciega confianza, en casi todos los temas de relevancia, en la diplomacia presidencial.

La falta de una infraestructura institucional supranacional es coherente con el estado de las instituciones estatales nacionales de los miembros del MERCOSUR. Si las mismas adolecen de graves deficiencias ¿por qué confiar en una nueva estructura supranacional que probablemente heredará los vicios de los aparatos administrativos nacionales?

Por último, en la tercera serie de factores determinantes se encuentra el peso abrumador de Brasil en este esquema. Una referencia obvia a la hora de comparar los comienzos del MERCOSUR con la UE es que en esta última los actores principales e iniciales fueron Alemania y Francia, con lo cual la relación era relativamente equilibrada. Este no es el caso del MERCOSUR, donde Brasil representa alrededor del 80 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) de la región y su influencia es descomunal en comparación con la Argentina, el otro gran país en el bloque. Esto significa, a efectos de comprender el proceso de integración, que es muy poco probable que la nación más poderosa permita que su libertad sea constreñida como consecuencia de la creación de instituciones supranacionales.

Al hacer la observación anterior, es esencial entender los intereses particulares de Brasil. La integración no habría ocurrido si los brasileños no lo hubiesen querido. Y ellos querían que la misma sucediera, especialmente porque anhelaban ser el líder de América del Sur. Y asimismo deseaban el liderazgo de un bloque que hiciera de contrapeso a EE.UU. y a su proyecto hemisférico. Sin embargo, Brasil no está interesado en ser incluido en un conjunto de instituciones que restrinja su libertad de acción dictando una política comunitaria vinculante. De allí se explica por qué no hay ninguna discusión respecto a avanzar hacia estructuras supranacionales.



Para comprender la dinámica del bloque es útil remitirse por comparación con la literatura que analiza el proceso integrador de la UE. En líneas generales, la literatura sobre la integración europea se ha dividido entre los partidarios del neo-funcionalismo y los que se sitúan en el campo de lo intergubernamental. Los neo-funcionalistas, en general, podrían considerarse como los optimistas de la integración pues pensaban que el proceso de integración, al principio meramente económico, estaba siendo superado por una dinámica transnacional que estaba empujando a la integración hacia adelante, a pesar de los intereses particularistas de los Estados. El concepto clave en este sentido era el de "efectos colaterales" o "derrame", mediante los cuales la integración en un área llevada a la integración en otra. Desde un principio en los sectores combinados surgiría un proceso de expansión de vínculos entre los distintos grupos (industriales, comerciales, sindicales, etc.). Un efecto similar se produciría sobre las áreas económicas aún no integradas, junto con la preocupación sobre nuevas políticas y gestión tecnológica a los efectos de controlar nuevos y más grandes problemas. Y esta dinámica llevaría a los grupos de interés involucrados a desarrollar una comunicación supranacional en detrimento de sus antiguos lazos locales-nacionales. Un proceso similar se llevaría a cabo en el ámbito de los partidos políticos. Finalmente, este proceso de desbordamiento en lo supranacional se desplegaría en el ámbito de las relaciones entre los funcionarios públicos, oficinas de los gobiernos nacionales, Bancos Centrales y técnicos. En otras palabras, la integración desataría una nueva dinámica que cada vez quedaría más fuera del control de los Estados-nación.

Por el contrario, los partidarios de la posición intergubernamental sostienen que la integración europea, a pesar de sus apariencias innovadoras, todavía está ceñida a los viejos patrones de la política internacional (Conforme Keohane y Hoffman, 1991. ob. cit.). Según esta interpretación, los Estados todavía tienen un papel primordial en la política económica nacional y, en general, los éxitos y los fracasos de integración deben ser explicados por las preferencias y el poder de los Estados en ese proceso.

Recientemente, esta interpretación también ha puesto énfasis en el mercado interno y las políticas domésticas asociadas con la integración, tomando nota de cómo las fuerzas



nacionales podrían detener o impulsar el proceso de integración. Este enfoque otorga un escaso papel a los burócratas transnacionales a la hora de hacer avanzar la integración.

Si la UE se destaca por la existencia de órganos comunitarios con poder supranacional tales como la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE, nada de eso podemos ver en el MERCOSUR. Pues dejando de la lado las similitudes de nombres (también tenemos un Parlamento) la facultad de producir actos y normas vinculantes está confinada a órganos formados por miembros de los gobiernos de los Estados nacionales y las normas que los mismos propongan (las cuales deben ser votadas por consenso sin el rechazo expreso de ningún miembro) deben incorporarse a través de los Congresos de cada uno de los países. Aquí hay una diferencia radical con la UE y con sus órganos con capacidad de producción normativa. Uno de los ejemplos más claros es la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos jurídicos nacionales o el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE a la hora de uniformar la interpretación del derecho comunitario.

El MERCOSUR no tiene eso. Sus Estados no están obligados por ninguna estructura supranacional en donde una parte significativa de las decisiones vinculantes se tomen por mayoría.

El esquema del MERCOSUR (intergubernamental en la composición de sus órganos rectores y el consenso para la toma de decisiones) le da mucha mayor libertad a los Estados miembros para definir sus propias políticas.

Por supuesto, esta flexibilidad tiene su lado negativo. Esto significa que todo el proceso de integración es mucho menos predecible y por lo tanto vulnerable. Como se señaló anteriormente, una de las principales razones por las que las naciones europeas han convenido estas instituciones fue para atar las manos de sus socios de integración a los efectos de garantizar que ellos cumplieran con su palabra cuando se trataba de las obligaciones que habían asumido. No hay tal restricción en el MERCOSUR, salvo alguna



ruidosa protesta pública o privada, lo cual hace que el proceso sea inherentemente más inestable.

Por lo tanto, **la falta de instituciones supranacionales significa que cada Estado es mucho más libre para actuar en forma unilateral cuando conviene a sus intereses.**

En especial Argentina y Brasil, han sido propensos a este tipo de comportamiento y, debido a su hegemonía en la región, los otros países simplemente han tenido que padecerlos.

¿Por qué el MERCOSUR se centró únicamente en cuestiones comerciales? Una de las explicaciones posibles es que la puesta en marcha del MERCOSUR ocurrió en un momento en que la ideología neoliberal estaba en boga en América Latina y era seguida por los entonces presidentes de Brasil y Argentina (Collor de Mello y Menem) quienes firmaron el Tratado de Asunción. También porque, debido a las crisis económicas externas e internas que ha enfrentado el MERCOSUR desde que surgiera, a menudo lo han puesto a la defensiva y los líderes y negociadores de los principales países del mismo se han preocupado más en preservar lo que había sido logrado en el ámbito comercial que en expandir el ámbito de competencias del órgano de integración. Por último, los actores de la sociedad civil que hubieran preferido un desarrollo integrador más amplio han sido incapaces de organizarse detrás de una agenda clara y convocante y por ende la clase política no se ha visto obligada a tomarlos en cuenta.

¿Por qué evitar las instituciones supranacionales? En primer lugar, la debilidad estructural de las naciones latinoamericanas en la economía política internacional las ha vuelto muy cautelosas con esta clase de instituciones. Además, el peso pesado del MERCOSUR, Brasil, fue desde el principio reacio a ceder su soberanía a instituciones de este tipo e insistió en tener flexibilidad para hacer frente a cualquier imprevisto que pudiera surgir durante el proceso integrador. Por otra parte, dada la debilidad institucional de los mismos socios de la integración, es difícil imaginar que puedan crear desde cero nuevas estructuras que, en cierta forma, sobrepasen a instituciones nacionales que tienen sus propios problemas.



En otras palabras, hay razones estructurales y contingentes para que el MERCOSUR se haya desarrollado como lo hizo. Sin embargo hay un hecho de extrema importancia: las opciones que inicialmente se tomaron al comenzar la integración han tenido importantes efectos para el futuro. Es muy difícil para el MERCOSUR poder ir más allá de su mandato inicial y colocar asuntos sociales en su programa, especialmente teniendo en cuenta las debilidades de las instituciones de los Estados miembros. Y debido a que es poco probable que se erija una infraestructura supranacional para apoyar la integración, la misma sigue siendo especialmente vulnerable a las perturbaciones derivadas de las crisis económicas ya sean nacionales o internacionales. Por ende, es muy poco probable que el MERCOSUR se profundice y seguirá siendo en gran medida una integración comercial en riesgo.

El hecho de que las naciones del MERCOSUR no puedan llegar a un acuerdo acerca de cómo resolver las controversias apenas puede sorprender, pues para llegar a una resolución de controversias vinculantes el sistema requeriría de una entrega importante de soberanía y las condiciones para esto no han sido favorables en el MERCOSUR. En primer lugar porque Brasil, con mucho el país más grande del bloque, no tiene ningún interés en ver sus manos atadas por cualquier mecanismo que limite su libertad de hacer lo que quiere en política comercial. En segundo lugar, incluso aunque los países más pequeños de la región podrían haber tenido un mayor interés en resoluciones efectivamente vinculantes, también se enfrentaron a entornos macroeconómicos inestables durante el proceso de desarrollo del MERCOSUR y, por ende, se mostraron reacios a abandonar mecanismos unilaterales en la administración de su comercio exterior. Por todo esto nunca hubo en este proceso una discusión seria acerca de cómo resolver las disputas de una manera vinculante. Por el contrario, las diferencias fueron siempre atendidas en negociaciones ad hoc.

Pero atento a que el MERCOSUR está estancado desde hace años, se podría preguntar razonablemente: ¿Puede el mismo seguir avanzando? ¿Habrá nuevas decisiones tomadas por los líderes nacionales al nivel del Tratado de Asunción o del Protocolo de Ouro Preto que darán un nuevo impulso al proceso de integración? ¿O el MERCOSUR ha



llegado al límite de su desarrollo potencial y le resta simplemente perfeccionar su condición de unión aduanera, pero descartando un mercado común que, por ejemplo, permita la libre y plena circulación de capital y trabajo? ¿Ha llegado el MERCOSUR a su límite natural?

Como lo señalara Félix Peña (Peña, 1999: 50), el MERCOSUR, como cualquier proyecto de integración regional, se enfrenta a la tensión entre ampliación y profundización. Ampliación implica incluir países adicionales en un esquema de integración. Profundizar significa aumentar el grado en que los países integran sus economías y políticas exteriores. En líneas generales, un proceso más profundo implica un mayor compromiso por parte de los países miembros. La profundización reduce la soberanía, mientras que la ampliación extiende el acuerdo regional a otros países. Estos dos procesos no necesariamente son excluyentes entre sí y pueden llevarse a cabo simultáneamente, pero por lo general un proyecto de integración en determinado momento hará hincapié en uno u otro y puede alternar entre las dos modalidades. Ahora bien, pretender hacer las dos cosas al mismo tiempo es difícil, pues la ampliación consiste en atraer a más países a un acuerdo, con la imposición de disciplina a los nuevos países miembros a los efectos de que se adapten a las normas ya existentes. Por el contrario, profundizar implica nuevas reglas que limitan a todos ellos. Por lo tanto, la imposición de nuevas normas sobre los nuevos países sería más difícil de lograr.

Los acontecimientos de los últimos años con la creación de la UNASUR parecen indicar que la opción tomada es la extensión. Un bloque que se superpone al MERCOSUR y la Comunidad Andina, pero que en materia de decisión se sigue basado en el “consenso” (en los hechos, cualquiera de los doce países cuenta con un eventual poder de veto) y que remarca el carácter “soberano” de sus miembros.

III. EL DEBATE DE LA CRISIS DE LA UE COMO REFERENCIA PARA EL MERCOSUR

Hasta este punto la conclusión sería seguir un camino similar al de la UE y dotarnos de estructuras supranacionales. Pero un ligero repaso por los medios de comunicación nos



dan cuenta de una crisis en la misma, con miembros como Grecia, Italia y España en una situación comprometida y con una incertidumbre respecto de cómo seguir. Por ende es útil seguir esos acontecimientos para poder orientarnos mejor en el debate de la integración en América del Sur.

Según el ex presidente del gobierno español, Felipe González, se necesita un gobierno económico y fiscal de la zona euro porque sin ello no es posible que funcione la Unión Monetaria. Pero para que haya gobernanza económica y fiscal hay que ceder soberanía y esto choca frontalmente con la “galopada nacionalista” que se advierte en algunos líderes de la UE (Felipe González, 2012). El Banco Central Europeo debería actuar como lo hace la Reserva Federal de EE UU, el Banco de Inglaterra o el Banco Central de Japón. Esto implica cumplir su papel de prestamista de última instancia y hacer una política monetaria que responda a los intereses del conjunto de la zona euro.

Desde una perspectiva más amplia Dani Rodrik, profesor de economía en Harvard, se refiere al “*trilema político de la economía mundial*” que comprendería a los siguientes tres elementos: el Estado-nación, la democracia y la hiper-globalización. Bajo este punto de vista solamente dos de los tres elementos son compatibles al mismo tiempo. O: (1) la democracia se debilita en el marco del Estado-nación, si éste último cada vez se integra más en la economía internacional; (2) la democracia y el Estado-nación son compatibles solamente si hacen retroceder dentro de sus fronteras a las fuerzas globalizadoras; (3) la democracia puede coexistir con la globalización si se articulan fórmulas de gobernanza transnacional y se debilita al Estado-nación (citado por Roldán Mones, 2012). Si la alternativa número (1) es inaceptable por su carácter antidemocrática, sólo quedan como opciones (2) y (3). En relación a la segunda el autor propone una reformulación de los acuerdos comerciales y una regulación más estricta de los movimientos de capital para lograr la expansión del espacio democrático a nivel nacional, priorizando así los objetivos sociales y económicos nacionales sobre los de las empresas y los grandes financistas internacionales. La tercera opción es la más audaz: ir debilitando gradualmente el Estado-nación y en su reemplazo erigir redes sólidas de democracia transnacional que sean compatibles en escala, espacio y poder con la globalización. Por este medio es que



Europa, atento a su experiencia en la construcción de un proyecto supranacional, podría superar los desafíos del “trilema”. Únicamente a través de una Europa política y económicamente federal, los europeos podrían continuar integrándose en la economía global preservando así su democracia (Roldan Mones, 2012).

Y concretamente: ¿Qué forma institucional tendría esa Europa federal con gobernanza fiscal y presupuestaria? Nicolas Berggruen, presidente del “Consejo para el Futuro de Europa”, pareciera tener la respuesta:

1. El Parlamento Europeo elegiría al principal responsable de la Comisión Europea (una suerte de Primer Ministro), quien designaría un gabinete ministerial extraído de los grandes partidos de la Cámara, entre ellos, un Ministro de Finanzas con poder para supervisar y sancionar los presupuestos nacionales y capacidad para aplicar impuestos y formular un presupuesto europeo. La prioridad del Ministro de Finanzas sería la coordinación macroeconómica, no la gestión microeconómica. Las competencias de los demás cargos del gabinete estarían limitadas a los "bienes públicos europeos" supranacionales (tales como defensa, política exterior, energía, infraestructuras, etcétera), mientras que se dejarían en manos de los gobiernos nacionales todos los demás asuntos.
2. Las elecciones al Parlamento Europeo, se basarían en listas europeas y no en listas de los partidos nacionales. Se presume que esto favorecería la existencia de un “demos europeo” que vencería la actual apatía.
3. El Consejo Europeo actual se convertiría en una "cámara alta" donde estaría representada la voz y voto de los gobiernos de cada uno de los Estados nacionales.
4. Los impuestos y las leyes tendrían que aprobarse mediante mayoría tanto en el parlamento como en la cámara alta (Berggruen y Gardels, 2012).

Desde nuestro punto de vista, las propuestas de González, Rodrik y Berggruen (a quienes podríamos englobar bajo el rótulo de “euro-federalistas”) son lógicas y coherentes como



recetas para salir de la crisis. Ahora bien, hay un gran problema en el medio: los pueblos europeos no quieren eso. **Y decimos “pueblos europeos” pues entendemos que no existe el “pueblo europeo”**. El demos del viejo continente está fragmentado en 27 entidades y no parece haber voluntad ni de arriba ni de abajo por cambiar esto. Así es que **se da la paradoja que para tener una Unión Europea más democrática habría que pasar por encima de la voluntad de los pueblos los que la componen.**

IV. CONCLUSIONES

En función de lo que acabamos de ver, la pregunta sería: ¿Realmente queremos integrarnos? ¿O por mera corrección política declaramos algo que en nuestro fuero íntimo no estamos dispuesto a llevar a cabo?

Para Karl Christian Friedrich Krause (Alemania 1781-1832) la historia europea era parte de un proceso humano que llevaba a la unidad. En una primera etapa (medievo) el poder se manifestaba como “*Estado-familia*”, es decir, un poder fundado en la familia o el interés de una localidad (ciudades libres) y en definitiva en derechos y relaciones de familia pero de carácter político (feudalismo). En esta etapa: “*El fin más alto a que en esta época aspiraba la familia, era formar un Estado político en sus miembros*” (Krause, 1871: Punto X).

La etapa siguiente fue el “*Estado-pueblo*” (es decir el Estado-nación) en donde el Estado-familia se hallaba contenido en el mismo, sin que por ello perdiera sus posibilidades de realización, al ser puestas las familias bajo un derecho y poder común. Se pasaba de un entramado de derechos particulares (débiles e incompatibles entre sí) a un poder común propiciador de sentimientos patrióticos y generador de armonía social (Krause, 1871: *Introducción* apartado X).

En palabras del autor: “*esta inclusión de estados menores en un estado mayor común, esta conversión de lo absoluto de aquéllos en lo relativo y subordinado de todos, este amortiguamiento aparente de la vida, que en la Edad Media se desarrolló en el*



caballero, en el noble, en las ciudades unos contra otros y contra el soberano, no ha producido pérdida de vida en el todo, antes ha fundado una vida política más igual, más segura y orgánica, y ha dado lugar al desarrollo pacífico de otros fines humanos, para los que el fin político presta las condiciones, pero no los funda ni los rige” (Krause, 1871: Introducción apartado X).

Pero bajo esta condición el autor comprueba que los Estados vivían aislados en su propio “*absolutismo*” (Krause, 1871: Primera Parte. II. 29) y en oposición a otros. Estaban más abocados al engrandecimiento particular que a armonizarse recíprocamente. De allí que el paso siguiente en este proceso era la unificación europea:

“un Estado-Europa, en el que la vida y la soberanía común del derecho comprenda más esferas que hasta aquí, de donde resulte para cada Estado europeo, y todos en relación, un cumplimiento más seguro dentro y fuera de todas las condiciones de su destino que el que hoy como absolutos y entre sí opuestos pueden obtener” (Krause, 1871: Introducción X).

Y este Estado europeo serviría de base para la “Sociedad Fundamental Humana” o como posteriormente la llamara “Alianza de la Humanidad”. *“Pasarán todavía siglos en grados intermedios de pueblos y Estados unidos, antes que nuestra humanidad llegue en razón del fin condicional, a constituirse en sociedad total política, y cumpla bajo una constitución y gobierno interior la idea universal del derecho, como una persona justa dentro y fuera, hacia abajo, hacia arriba y de todos lados.” (Krause, 1871: Segunda Parte VI. 117.).*

Entonces, desde una pura razón formal podría sustentarse que a los esquemas de integración aquí analizados les falta dar un paso más a los efectos de salir de la crisis, profundizando su vínculo a través de una “federalización” o centralización de al menos las cuestiones económicas, comerciales, financieras y presupuestarias, siendo esto último la antesala de un proceso global mucho más grande.

Ahora bien, la vida política de las sociedades no está exclusivamente en manos de la razón. Los sentimientos, prejuicios y mitos también son elementos decisivos de la misma.



Y en relación a estos últimos es necesario dar cuenta del que está impidiendo el progreso de la integración: “*el mito del Estado*”, del cual escribiera in extenso el filósofo neokantiano Ernst Cassirer.

Según Cassirer el siglo XX revela en el campo político el poder del pensamiento mítico por sobre el pensamiento racional (Cassirer, 1946: 2). Todas las grandes culturas del pasado han estado dominadas por mitos (Cassirer, 1946: 5). Y aún en el siglo XIX, en pleno desarrollo de la civilización occidental, el romanticismo también adoptó una visión mítica (Cassirer, 1946: 5).

Estos mitos constituyen poderosas sugerencias de la que a los hombres les cuesta liberarse pues entienden que el orden mismo del universo depende de ellas:

“Los mitos políticos actúan de la misma forma en que una serpiente intenta paralizar a su víctimas antes de atacarlas. El hombre cae víctima de ellos sin ofrecer ningún intento serio de resistencia” (Cassirer, 1946: 286).

En el desarrollo de la historia occidental (bajo el dominio de otro mito “*el progreso*”), la paz de Westfalia implicó el abandono del viejo orden medieval (Imperio como estructura política, y religión como elemento esencial de un orden político universal) y la apertura hacia lo que en ese momento fue visto como un factor de avance: el pleno reconocimiento de la soberanía de los Estados nacionales, con un territorio acotado y reconocido y con el compromiso de tolerancia hacia las minorías religiosas que estuvieran dentro de sus límites. Podría decirse que en virtud de la influencia de cierto humanismo los hombres dejaron de matar por la religión y el Imperio y, en todo caso, a partir de ese momento debían matar y morir por una patria que contase con un poder institucionalizado bajo la forma de Estado moderno (soberano).

Ahora bien, este mito del Estado soberano, una construcción racional con propósitos utilitarios, ha sido deificado no sólo por una “razón” ilustrada sustentada por intelectuales de diversos campos ideológicos sino también por la opinión pública en general.



Este nuevo ídolo se presenta como la última forma política de una civilización y a una sustancial mayoría se le hace inaceptable pensar en otro orden de cosas.

Resumiendo: el Estado-nación, en el desarrollo histórico de Occidente, de ser un mito con connotaciones progresistas (o progresivas), se ha convertido en un factor de anclaje político-ideológico de tipo conservador.

Quienes quieran ver avanzar los esquemas de integración se encuentran frente a un desafío intelectual similar al de los pensadores del Renacimiento o la Ilustración respecto a las concepciones tradicionalistas: la denuncia radical de un viejo orden político e ideológico deificado no sólo por las aristocracias sino también por las masas y la presentación de nuevas formas políticas y jurídicas posnacionales que favorezcan el desarrollo, la libertad y la justicia. En tanto y en cuanto no se tome el guante para afrontar estos desafíos, las “cumbres” de jefes de Estado, o inclusive las reuniones plenarias de los órganos comunitarios, sólo arrojarán mediocres e insuficientes soluciones de compromiso entre un orden que lejos está de morir o jubilarse (la primacía fáctica de lo estadual – nacional) y otro que no acaba de consolidarse (lo comunitario).

A quien esto firma – Profesor Adjunto regular de una materia llamada “Derecho de Integración”- no le cabe duda acerca de las ventajas de los procesos de integración. La misma se basa en un viejo axioma: que entre todos cedan algo para ganar en conjunto.

Ahora bien, **esa unión tiene que estar pensada tanto en función de los actores económicos y las burocracias estatales como también de los ciudadanos**. Los pueblos van a ser renuentes a ceder soberanía si eso implica lejanos centros de poder ajenos al control directo de la ciudadanía, llámense Bruselas, Luxemburgo, Montevideo o Cuzco.

Lo paradójico es que los procesos de integración exitosos no son conocidos o al menos estudiados bajo ese rótulo. Ejemplos: esa entidad plurilingüe y multiconfesional conocida como Suiza, que en el siglo XIX pasara de una confederación a un Estado



federal y en donde los ciudadanos deben ser consultados en referéndum por cualquier eventual reforma constitucional, además de poseer el derecho de iniciativa ligada al referendo hasta el punto de poder reformar la norma constitucional por esa vía. O Canadá (otro Estado-nación con diversidad lingüística y cultural, entre anglo y franco parlantes), con la posibilidad que se le reconoce a Quebec de irse de la unión en tanto lo haga por votación directa de su ciudadanía (previo llamado de la consulta por la legislatura local y el parlamento nacional). Todos estos son ejemplos de Estados pluriculturales en donde **se conjuga una autonomía profunda de las entidades locales con formas semidirectas de democracia, conformando así un espacio más amplio de decisiones ciudadanas.** En definitiva, un modelo distinto a esa pasión centralizadora que se advierte en la UE y, en el otro extremo, a la fragmentación del MERCOSUR.

Y decimos pasión centralizadora pues **entendemos que lo que debe homogeneizarse es la técnica** pues la misma, por su propia naturaleza, es global y escapa a los caprichosos límites de los Estados- nación. Así es que temas tales como finanzas, impuestos, transportes, aduanas, medio ambiente, circulación de personas, etc. deben estar a cargo de un órgano comunitario.

Ahora bien, si el mundo se centraliza- estandariza en el campo de la técnica, en el campo de la cultura lo que impera es la diversidad. Pluralismo cultural y axiológico que necesariamente debe reflejarse en leyes que a nuestro juicio en ese campo serán cada vez más locales.

Ya en 1667 Samuel Pufendorf en sus comentarios sobre la Constitución del Imperio Romano-Germánico (*De statu imperii germanici hodie*) había señalado la inconveniencia de pretender del Imperio una uniformidad similar a naciones como Francia e Inglaterra. Hoy el desafío está en saltar de una forma de organización política que evidentemente es insuficiente para afrontar los retos de la globalización (el tradicional Estado-nación) hacia otra variante superadora, pero sin limitarse a la mera liberalización comercial (integración que solo beneficia al gran capital) ni a la construcción de todopoderosas mega-



burocracias centralizadoras que repitan a escala mayor los males con los que ya contamos.

BIBLIOGRAFÍA

ASTORI Danilo (2012). "En Uruguay dicen el que el MERCOSUR pasa por el peor momento de su historia", *Infobae*, en línea: <http://www.infobae.com/notas/645779-En-Uruguay-dicen-que-el-Mercosur-pasa-por-el-peor-momento-de-su-historia.html> (Consulta realizada 21/05/2012)

BERGGRUEN Nicolás y GARDELS Natahan (2012). "¿Cómo podría ser una Unión Política Europea?", en *Diario "El País"*, Madrid. 25/01.

CASSIRER Ernst (1946) *The Myth of the State*, Yale University Press. New Haven. 1946.

GONZÁLEZ Felipe (2012). "Los nacionalismos contra la Unión", *Diario "El País"*. Madrid. 30/04.

LAUDO (2012). Tribunal Permanente de Revisión, *Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los Órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno*, N°1/2012 en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/375/1/laudo_01_2012_es.pdf (Consulta realizada el 15/09/2012).

LO VUOLO Rubén (2012). "Vuelta de tuerca al 'capitalismo de amigos'", en: *Diario Clarin*, Bs. As., en: http://www.clarin.com/opinion/Vuelta-tuerca-capitalismo-amigos_0_773322744.html. (Consulta realizada 15/09/2012)

KEOHANE R y HOFFMAN S (1991). "Institutional Change in Europe in 1980s", en Keohane R y Hoffman S (editores), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.

KRAUSE Karl (1871) *Ideal de la Humanidad para la vida*, con introducción y comentarios de Julián Sanz del Río, Madrid. Imprenta de F Martínez García 2da. Edición, en: <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/sirveobras/45705172103470540565679/index.htm>.



RIFKIN Jeremy (2011). *La Tercera Revolución Industrial*, Editorial Paidós. Barcelona

ROLDÁN Mones Antonio (2012). "El Trilema de Europa", en *Diario "El País"*. Madrid. 10/02/12.

MARTÍN CABRERA: Abogado. Profesor Adjunto regular de las asignaturas Derecho de Integración (UBA), Teoría del Estado (UBA) y Derecho Político (UNLP). Profesor Adjunto Interino en Introducción a la Sociología (UNLP). cmllaplata@hotmail.com

Fecha de recepción: 14-10-2012

Fecha de aceptación: 28-11-2012