



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales. Un análisis de la Comunidad Económica Europea, el Mercosur y el NAFTA.

Autor: Martín Diéguez

Legajo: 23.090

Mentor: Federico Merke

Victoria, Provincia de Buenos Aires, 31 de Mayo de 2016

Agradecimientos

Quisiera agradecer el invaluable apoyo, la increíble paciencia y la constante buena predisposición de mi mentor Federico Merke, no solo durante la etapa de producción del trabajo de graduación, sino también a lo largo de mi carrera, tanto con sus materias como con su apoyo a las iniciativas de los alumnos en su calidad de director. También quisiera agradecerle al profesor Khatchik DerGhougassian por sus enseñanzas a lo largo de toda mi carrera. Por último me gustaría agradecerle al profesor Gabriel Livov, con quien he compartido maravillosas charlas y es quien me ha enseñado a apreciar al pensamiento filosófico.

Quisiera también agradecer a todos los miembros de la Universidad de San Andrés por estos cuatro años de asistencia a mi crecimiento personal y académico.

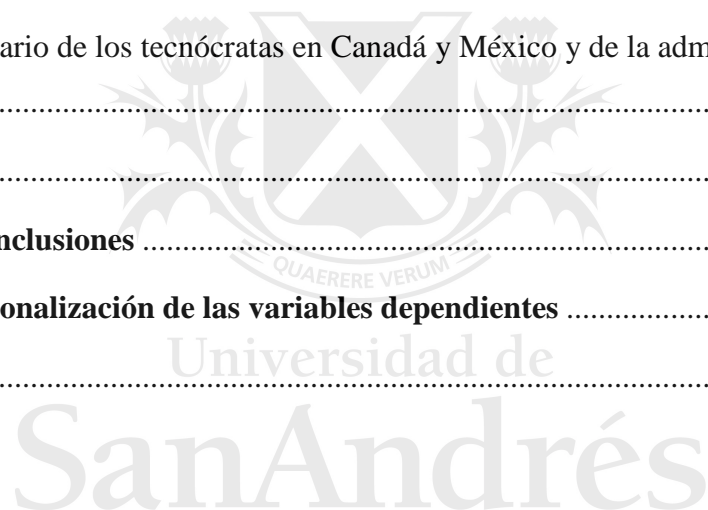
No puedo dejar también de agradecer a mi familia y amigos, quienes me acompañaron y apoyaron durante toda mi vida universitaria.

Por último, no podría dejar de agradecerle a la música, en particular al hard rock y al heavy metal, por acompañarme en todo momento y dejarme poder continuar estudiando a pesar de los malos momentos.

Tabla de contenido

Agradecimientos	I
Tabla de contenidos	II
Lista de abreviaturas	IV
Capítulo 1: Introducción	1
Pregunta de investigación	1
Organización del estudio	2
Estado de la cuestión	2
Capítulo 2: Marco teórico y diseño de investigación	5
Marco teórico	5
Diseño de investigación	12
Capítulo 3: El camino hacia la Comunidad Económica Europea	19
Introducción	19
Prólogo: breve reseña sobre la situación histórica de los Estados de Francia y Alemania Occidental	21
1947-1951: la cuestión alemana, la posición francesa, discusión y creación de la CECA	24
1950-1954: discusión e inminente fracaso de la CED	31
1954-1958: legado de las iniciativas anteriores; creación de la CEE y Euratom	38
¿Por qué no se unió el Reino Unido al proceso de integración europeo?	44
Conclusión	47
Capítulo 4: El camino hacia el Mercosur	50
Introducción	50
Prólogo: breve reseña sobre la rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil	51
El camino hacia la integración bilateral (1983-1989)	53
La integración se regionaliza: Uruguay y Paraguay se suman, cambia el paradigma y nace el Mercosur (1989-1991)	66

Epílogo: el Mercosur se institucionaliza débilmente y desaparece la amenaza al régimen (1991-1998)	76
Conclusión	81
Capítulo 5: El camino hacia el NAFTA	84
Introducción	84
Prólogo: breve reseña sobre la situación económico-política de México, los Estados Unidos y Canadá	84
Nace el libre comercio en América del Norte: propuesta, negociación y ratificación del CUFTA.....	88
Se consolida el libre comercio en América del Norte: propuesta, negociación y ratificación del NAFTA	97
El actuar solitario de los tecnócratas en Canadá y México y de la administración en EE. UU.	106
Conclusión	107
Capítulo 6: Conclusiones	109
Anexo: operacionalización de las variables dependientes	115
Bibliografía	121



Lista de abreviaturas

AA	Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
AAPD	Archivos de la política exterior de la República Federal de Alemania (AAPD por su sigla en alemán)
ABACC	Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
AEC	Arancel Externo Común
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
CAN	Consejo del Atlántico Norte
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CMAE	Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores (EE. UU., Francia y el Reino Unido)
CMC	Consejo del Mercado Común del Mercosur
COMTRADE	Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías de la Organización de las Naciones Unidas
CUFTA	Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA por su sigla en inglés)
EMC	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRUS	Relaciones Exteriores de los Estados Unidos (FRUS por su sigla en inglés)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés)
GMC	Grupo Mercado Común del Mercosur
IIGG	Instituto de Investigaciones Gino Germani
ISI	Industrialización por substitución de importaciones
Mercosur	Mercado Común del Sur
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA por su sigla en inglés)

OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica (Argentina- Brasil)
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
SACEUR	Comandante Supremo de la OTAN en Europa (SACEUR por su sigla en inglés)



Universidad de
San Andrés

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Capítulo 1: Introducción

En 1950, cinco años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, una de las guerras más terribles que se tenga registro, que dividió a Europa en dos, Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo empiezan a delinear lo que sería el mayor proyecto de integración jamás logrado. Seis años después surgiría la Comunidad Económica Europea (CEE) y treinta y cinco años más tarde surgiría finalmente la Unión Europea (UE).

Argentina y Brasil, en cambio, inauguran sus períodos democráticos en 1983 y 1985, respectivamente. Inmediatamente, ambos países se disponen a trabajar en conjunto para evitar las divisiones que en el pasado han sido causa de la rivalidad geopolítica y firman la Declaración de Iguazú y poco tiempo después ponen en marcha el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), dándole inicio a lo que después sería el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Canadá y Estados Unidos, por su parte, atravesaron un camino más simple. Luego de múltiples recomendaciones para mejorar el intercambio bilateral por parte de ambos congresos y una propuesta formal para iniciar negociaciones para la firma de un área de libre comercio por parte del gobierno canadiense, estas iniciaron en 1987 y finalizaron con la firma, en 1988, del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA). México quiso acoplarse dos años más tarde y en 1990 empezaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994.

De esta breve introducción surgen ciertas preguntas: ¿Cómo es que la integración surge de contextos tan dispares? ¿Hay causas comunes en la integración? ¿Se pueden comparar los inicios de lo que hoy es la UE con los inicios del NAFTA?

Pregunta de investigación

El trabajo intenta responder, fundamentalmente, la siguiente pregunta: ¿Cómo afectan las diversas causas para iniciar la integración al desarrollo institucional del proceso integrador? Específicamente, se intentará explicar cómo afectan las causas al tipo y nivel de integración. Para responder a estas preguntas, se hará un trabajo explicativo y comparativo en el que se estudiarán los inicios de la Comunidad Económica Europea, el Mercosur y el NAFTA para entender cómo estos procesos integradores se iniciaron y cómo esas causas afectaron la continuidad de los mismos.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Desde un punto de vista normativo es importante preguntarnos cómo afecta el contexto internacional al proceso de integración. Si las diversas causas funcionaran como condiciones necesarias o suficientes para la continuación, mantenimiento o retroceso de la integración, los estadistas deberían tenerlas en cuenta a la hora de continuar o no con los procesos de integración, ya que podrían no llegar al puerto deseado¹.

Además, esta pregunta es interesante desde un punto de vista teórico y empírico. La gran mayoría de las teorías que han intentado explicar la integración o diversos aspectos de la UE, la han tratado como una construcción sui generis (Hix, 1998), y por ello han evitado compararla con el resto de los intentos de integración regionales. Como argumenta Hix (1998: 43-46), esto acarrea todo tipo de problemas, entre los que resaltan la falta de perspectiva y la imposibilidad de contrastar hipótesis.

Organización del estudio

El análisis se organizará de la siguiente manera. En lo que queda de la introducción, se verán las respuestas que ha dado la literatura a la pregunta de investigación. En el capítulo siguiente se expondrá el marco teórico, las variables, las hipótesis y el diseño de investigación. En el tercer capítulo se hará el estudio del caso europeo y el nacimiento de la CEE. En el cuarto capítulo se estudiará la integración sudamericana y el nacimiento del Mercosur. En el quinto capítulo se verá la integración norteamericana y el surgimiento del CUFTA y posteriormente el NAFTA. En el sexto y último capítulo se hará una recapitulación del estudio y se harán las conclusiones pertinentes.

Estado de la cuestión

Los estudios sobre la integración se iniciaron con el intento por entender qué era la UE (en aquel momento la CEE), cómo ésta había surgido y se había desarrollado posteriormente. El neofuncionalismo fue la primera teoría que nació para responder estas preguntas. Es una teoría representativa de un problema que afecta a la mayoría de las teorías que nacen para una región y luego se aplicó a otra². Haas (2004), el mayor representante de esta escuela, establece que la integración es un proceso lento, que conlleva la lenta transmisión de la lealtad desde la política doméstica al ámbito supranacional.

¹ La integración puede ser muy costosa al inicio y puede no brindar rédito alguno.

² El problema en este caso surge de intentar transportar lo que Dosenrode (2010: 18) define como una teoría europea a otra región. Esto lo lleva a mutar la teoría hasta que pueda explicar casi todos los resultados posibles.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

El autor establece que una vez que el spill-over aparece, la continuación de la integración y su manifestación en instituciones supranacionales es lo esperable. Subsecuentes autores intentaron mejorar la teoría en su aplicación³ pero no hubo muchos transportes de la misma hacia otras regiones, hasta que Desenrode (2010) intenta aplicar este marco para el Mercosur, aunque termina modificando muchas de sus argumentaciones básicas e incluso así el caso se ajusta parcialmente a la teoría, como el mismo autor lo admite.

Mientras el neofuncionalismo era el consenso entre los autores, Hoffmann (1966) argumentaba que la explicación del avance y posterior estancamiento de la Comunidad Económica Europea no se encontraba, como los neofuncionalistas argumentaban en la supranacionalidad y el avance de las instituciones, sino en el comportamiento del Estado. Hoffmann no logró hacer una teoría, pero plantó el germen que luego Moravcsik (1998) retomaría. El autor utiliza supuestos del nuevo liberalismo para explicar el avance de la CEE hacia la UE. Según su argumentación, la explicación se encuentra en las preferencias de los diferentes Estados miembros y las diferentes causas domésticas e internacionales que las forman. El problema que tiene esta teoría es que no identifica causas de la integración, sino de su continuación o estancamiento. Es por ello que su trabajo no se inicia con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sino con la negociación de Mesina.

Después de la desestimación de Haas del neofuncionalismo (Haas 1975), pero antes del surgimiento del liberalismo de Moravcsik, surgió otra explicación. Keohane (1989) y Keohane y Nye (1975) se basan en conceptos del neoliberalismo institucional para argumentar que la interdependencia económica, política y social lleva a la integración. Esta teoría, sin embargo, tiene un problema que se logró entender con la desclasificación de documentos estatales: no se ajusta a la evidencia. Milward (2000) demuestra que es imposible basarse en la interdependencia para explicar el surgimiento de la CEE. Escudé y Cisneros (2000) informan que la interdependencia, en el caso del Mercosur, para citar otro ejemplo, fue una consecuencia, no una causa del proceso de integración.

Otros autores han vuelto a revisar las proposiciones del realismo para aplicarlos al estudio de la integración. Así, Grieco (1995, 1996), Pedersen (2002) y Rosato (2011) rompen lo que se entendía como un rompecabezas empírico: intentan explicar la inte-

³ Quizás el mejor desarrollo actual del neofuncionalismo es el de Stone Sweet y Sandholtz (1997) y Sandholtz y Stone Sweet (1998).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

gración⁴ desde el realismo. Argumentan que detrás del inicio, la continuación o el estancamiento de la integración lo que se esconde es una búsqueda de poder por parte de los Estados para encontrar la seguridad suficiente. El problema primordial que tiene el realismo es que, como dice Moravcsik (2013), los procesos de integración son demasiado complicados como para reducirlos únicamente a una búsqueda de poder.

La teoría más reciente fue la de la globalización. Fue aplicada por primera vez a la integración en un artículo de Sideri (1998), en el cual se argumenta que la integración puede nacer como consecuencia de uno de dos procesos. En primer lugar, es una respuesta a los problemas planteados como consecuencia de la liberalización del mundo. En segundo lugar, es una consecuencia de la intención de los Estados de aumentar el tamaño del mercado y aprovechar las economías de escala. Hay muchos ejemplos de análisis que han seguido su línea de investigación, aquí nombraremos dos: Farrell et al. (2005) y Shadlen (2008). El problema principal con esta escuela es que no define claramente la variable independiente. Globalización es un concepto elusivo, difícil de definir. Por ello terminan usando, en algunos casos (Shadlen 2008), definiciones económicas que terminan reduciendo la globalización a la interdependencia económica, la cual, como ya se ha dicho, tiene poca utilidad explicativa.

A lo largo del repaso de las teorías que han dado una explicación al surgimiento y desarrollo de la integración, se han dado argumentaciones sobre por qué cada una de las teorías necesitan refinación para entender el fenómeno. Sin embargo, la desestimación de todas y cada una de las teorías existentes hasta el momento no se basa únicamente en cada uno de esos factores. Hay algo que la literatura no reconoce y es que los procesos de integración se inician y se desarrollan, al menos en un principio, por estadistas, por personas que toman la decisión de integrarse⁵. Toda la literatura sobre la integración pone el acento en aspectos estructurales o sitúan al Estado como el motor, y allí radica un error importante. Es necesario, entonces, además de entender los aspectos estructurales, prestarle atención a la percepción de los estadistas a la hora de iniciar y/o continuar los procesos de integración.

⁴ Lo que probablemente sea la mayor expresión de la cooperación.

⁵ El discurso popular y las instituciones sí lograron entender esto. Quizás el ejemplo más obvio es que Europa reconoce a un grupo de estadistas a los que llama “Los padres fundadores de la Unión Europea” (ver Unión Europea).

Capítulo 2: Marco teórico y diseño de investigación

Marco teórico

Para entender los procesos de integración necesitaremos un marco teórico que sea capaz de asimilar las diferentes causales que han llevado a los diferentes estadistas a tomar la decisión de integrarse. Y es ahí donde debemos buscar, en una teoría de la decisión, y esto es importante de entender: lo que en este estudio se plantea es un argumento basado en la decisión por parte de los estadistas de integrarse.

Se recurrirá, entonces, a la teoría de las perspectivas (o en inglés Prospect Theory, expuesta por Kahneman y Tversky, 1979) para explicar el comportamiento de los estadistas a la hora de integrarse. También usaremos algunos supuestos de la literatura realista⁶ y de la teoría del principal-agente o de delegación (Hawkins et al. 2006) para complementar el análisis.

Teoría de las perspectivas

Esta teoría sostiene que los actores no son racionales en la medida en que la teoría de utilidad esperada nos lo predice, sino que están dispuestos a tomar diversas actitudes respecto de en qué situación se encuentren. Es así que cuando un individuo se encuentra en una situación de pérdida con respecto a cierto punto de referencia, sentirá que está perdiendo mucho más que aquello que obtiene cuando gana, aunque los resultados finales sean exactamente los mismos⁷ (Kahneman y Tversky, 1979: 279-280). En consecuencia, los actores estarán dispuestos a tomar decisiones más riesgosas cuando se encuentran en una situación de pérdidas.

Por ello, la teoría de las perspectivas se define como una teoría de comportamiento humano en la cual hay dos fases separadas en la decisión: la fase de edición o de formulación y la fase de evaluación. En la fase de edición, los individuos toman atajos mentales para entender, editar y reformular las elecciones, con el costo de sesgar sus decisiones. En la fase de evaluación, evaluarán las diversas alternativas para entender cuál es la más adecuada (Kahneman y Tversky 1979: 274).

⁶ De manera similar a McDermott (1998), Taliaferro (2004a y 2004b) y He y Feng (2010).

⁷ Lo que esta teoría dice, con respaldo empírico, es que una persona que pierde \$800 y pasa a tener \$1200 (antes tenía \$2000) se va a sentir mucho peor y va a estar dispuesto a hacer mucho más para recuperarlos o no perderlos que aquella persona que haya ganado o esté por ganar la misma cantidad de dinero y pase a tener \$1200 (tenía \$400).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

En la fase de edición, los sujetos harán cinco operaciones mentales: a) elegirán un punto de referencia; frente al cual b) elegirán si los resultados se encuentran en el dominio de las pérdidas o las ganancias; c) identificarán las posibles opciones; d) identificarán los resultados frente a las opciones presentadas; y e) identificarán las probabilidades asociadas con ellas. En la fase de evaluación, los sujetos evaluarán toda la información de acuerdo a cómo ha sido editada y elegirán la decisión a tomar.

Como dice Taliaferro (2004b: 186-188) detrás de esta teoría se esconden cinco supuestos: 1) la mayoría de los sujetos no evalúa nada a través de niveles finales de bienestar, sino como desviaciones de un punto de referencia; 2) la mayoría de las personas es aversa a las pérdidas, es decir, las pérdidas dolerán más que lo que gratifican las ganancias, aunque sean del mismo monto, y es por ello que tendrán un marcado sesgo por evitar las pérdidas; 3) la mayoría de las personas valora más lo que tiene que lo que quiere adquirir; 4) la mayoría de los individuos no responde a las probabilidades en forma lineal: tienden a sobrevalorar los resultados que se consideran ciertos a comparación de los resultados que son meramente probables; 5) la mayoría de los sujetos suele ser aversa al riesgo en su selección de opciones si perciben que están en el dominio de las ganancias, mientras que aceptarán en riesgo si perciben que están en el dominio de las pérdidas.

Teoría del principal-agente

Esta teoría, en su versión de las relaciones internacionales, expuesta por Hawkins et al. (2006), establece que la creación de organizaciones internacionales (OIs) se da por un proceso de selección de estrategias. Los Estados (principales) deciden primero entre cooperar o actuar unilateralmente y luego entre delegar autoridad o no, lo que les da tres posibles resultados: unilateralismo, cooperación internacional y delegación a una OI (Hawkins et al., 2006: 10-12). Si eligen esta última opción, surge la OI (agente).

Por unilateralismo los autores entienden el accionar de un Estado o grupo de Estados en donde no hay un ajuste de políticas ni accionar a través de OIs. La cooperación internacional, entre tanto, la entienden como un ajuste de políticas, dado por múltiples mecanismos (desde reuniones informales de los jefes de Estados hasta tratados multilaterales) en los que el enforcement se da a través de los sistemas nacionales, donde no existen OIs (Hawkins et al. 2006: 10-11).

Sin embargo se debe tener en cuenta la distinción hecha por Lake (2007). Hablar únicamente de delegación es engañoso. Los Estados no sólo delegan, sino que también

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

realizan lo que se conoce como *pooling*⁸. En palabras de Lake (2007: 220): “En la delegación a OIs, los Estados le otorgan una autoridad condicional a una organización para que lleve a cabo ciertas tareas limitadas. En el pooling dentro de las OIs, los Estados transfieren la autoridad para hacer decisiones vinculantes desde ellos mismos a un cuerpo colectivo de Estados en el cual cada uno podrá ejercer mayor o menor influencia”⁹.

Si esto ocurre así, lo que se observa es algo similar a la figura 1.1.

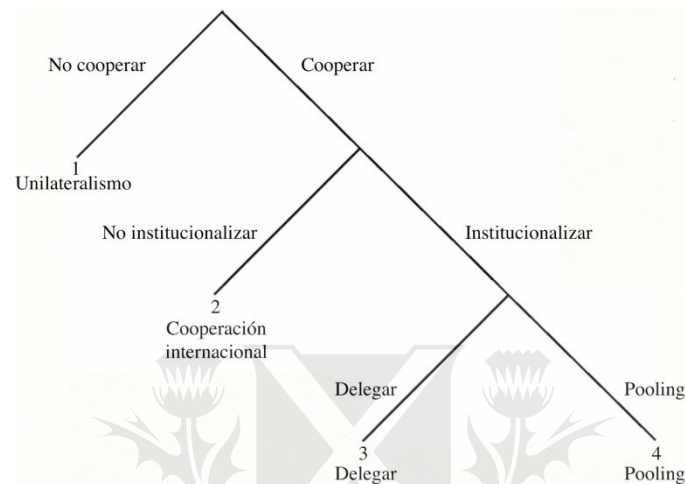


Figura 2.1: Árbol de decisión de creación de OIs, adaptado desde Hawkins et al (2006: 11)

Los autores identifican también varias razones para delegar: lidiar con externalidades¹⁰, hacer un cuerpo de decisión que evite las preferencias transitivas o cíclicas, resolver controversias de forma no violenta, para resolver problemas de credibilidad y/o para blindar una preferencia a futuro (Hawkins et al., 2006:12-20). Más adelante se verá cómo ellas pueden ser la causa de la integración.

Teoría de las perspectivas realista aplicada a los procesos de integración

Si se transporta lo que la teoría de las perspectivas nos dice con respecto a la integración, obtendremos que aquellos Estados (o, siguiendo a la literatura, los tomadores

⁸ Lamentablemente, no existe una traducción exacta de pooling al español. Lo más acercado sería decir poner en común, pero no capta el significado, por lo que se pronunciará en inglés.

⁹ Las traducciones hechas a lo largo de todo el análisis (de diversos idiomas, como la hecha en este fragmento desde el inglés) al español fueron hechas por el autor del presente estudio.

¹⁰ Ésta será la razón principal por la cual, según este estudio, los Estados entran en procesos integradores. Las externalidades, sean por colaboración (llegar a un resultado deseado) o por coordinación (evitar un resultado no deseado), son lo que invitan a los Estados a integrarse. Las otras razones que argumentan los autores son, desde este punto de vista, formas de lidiar con aspectos específicos de las externalidades.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

de decisión centrales) que sientan que se encuentran en el dominio de las pérdidas estarán dispuestos a arriesgarse más con respecto a la integración que aquellos que sienten que están en el dominio de las ganancias.

El problema es que la teoría de las perspectivas es una teoría incompleta: no tiene una teoría de puntos de referencias, ni una definición de riesgo, ni un entendimiento de las estrategias, ni sus costos acarreados. Aquí es donde entra el realismo: basados en supuestos básicos de la escuela realista, se intentará responder a esas preguntas.

En primer lugar nos encontramos con uno de los supuestos realistas más importantes: el que establece que los Estados buscan sobrevivir en un mundo anárquico (Mearsheimer 1995: 9-12). Si esto es así, lo que define el punto de referencia es la supervivencia del Estado. Todo aquello que constituya una amenaza para el Estado será tomado como una pérdida, y, por lo tanto, algo frente a lo cual se pueden tomar riesgos para frenarlo. Se espera que a más inminente la amenaza, mayor el riesgo a tomar.

En segundo lugar consideraremos el supuesto que sostiene que la política tiene primacía por sobre todos los aspectos, incluida la economía (Pedersen 2002: 680). Este supuesto nos ayuda a entender por qué la integración económica es el medio aceptable: los Estados no suelen aceptar el pooling de soberanía si los aspectos a los que se refieren son, al menos en su inicio, políticos.

En tercer lugar, la teoría de las perspectivas tampoco dice nada sobre lo que se considera un riesgo para cada persona o grupo de personas. Basándonos en el mismo supuesto anterior, se puede argumentar que los actores van a considerar que perder algún aspecto de la soberanía (es decir, una pérdida de atribuciones políticas) es uno de los costos más grandes que un Estado puede tener. Por ello, aquella opción que implica grandes pérdidas de soberanía es muy riesgosa. Es por ello que, según esta teoría, lo que se espera es que, frente a la existencia de problemas que afecten la supervivencia del Estado¹¹, los tomadores centrales de decisión estarán dispuestos a ir a los niveles de integración que sean necesarios como para evitar el problema, aunque éstos supongan la pérdida de importantes atribuciones de soberanía.

¹¹ Aquí deberíamos hacer una aclaración esencial para el entendimiento de la teoría. La supervivencia del Estado no debe equipararse con la seguridad militar del mismo. Como argumentaron hace tiempo Buzan, Wæver y de Wilde (1997), la seguridad tiene que ver con lo que los estadistas y/o la audiencia digan que es.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Pero, en última instancia, todavía hay una pregunta sin responder: ¿Por qué la integración económica y política conlleva la evasión de los problemas de supervivencia de los Estados? Para responderla, es necesario recurrir al supuesto realista defensivo por excelencia: los Estados, al decidir qué hacer con respecto a un problema no estudian únicamente cuáles son los costos de ir contra otro Estado, sino que además, estudian cuáles son los costos de no seguir con la cooperación (Glaser 1994: 130-143, Taliaferro 2000: 134-141). Si la integración económica es profunda, atacar a un país miembro del proceso integrador o ir en contra de los principios del proceso implicaría tener que cortar los lazos económicos con todos los Estados en el proceso, lo que puede traer enormes costos. La integración no eliminaría la posibilidad de romper la cooperación e ir a la guerra, sino que elevaría los costos de no cooperar (Jervis 1978: 176-178).

En este sentido, la integración regional y la articulación de una política comercial regional lidiarían con una externalidad de seguridad (Gowa 1994: 31-53). Lo que se busca es una mayor interdependencia económica para que los futuros gobernantes no puedan considerar la idea de ir en contra de sus propios aliados. Esto nos lleva a pensar que la economía es un instrumento de la política. Para que esto ocurra, y para que el costo de romper con el proceso integrador sea alto, es una condición necesaria que la performance económica de la región sea buena. Si luego de iniciado el proceso la economía empieza a desacelerarse o a entrar en recesión, es de esperar que el proceso de integración se estanque para mejorarla o se termine.

Definiciones

· Integración regional

No se intentará aquí hacer una definición exacta de la integración regional, sino ver cómo se la entenderá. La discusión sobre la conceptualización de la regionalización o la integración regional es amplia y sería causa suficiente para hacer un trabajo separado (para saber más, ver Warleigh-Lake 2006).

En cambio, se pretende dar una intuición sobre la idea básica del funcionamiento de la integración y qué se la consideraría desde un punto de vista realista. Es útil ver cómo Mattli concibe a la integración. Según el autor, “la construcción institucional regional puede ser vista como un intento de internalizar externalidades que cruzan fronteras dentro de un grupo de países” (Mattli 1999: 4). Para el autor, el único tipo de externalidad que puede disparar un proceso integrador es la económica. Si hay una demanda

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

económica por parte de algunos sectores de la sociedad, las élites políticas actuarán en consecuencia si está en su interés (mantener el poder).

Esta intuición es interesante y es buena para entender cómo en ciertos casos los procesos integradores avanzan, o en los casos que comiencen por la economía, cómo se originan. Sin embargo, otros autores han notado que las externalidades no sólo son económicas. Schiff y Winters (1998) proponen las externalidades de seguridad como otras causas de integración¹². Por lo tanto, si bien es adecuado pensar que la integración regional deben ser entendidos como un intento de lidiar con externalidades, es inadecuado pensar que sólo se deben circunscribir a la economía. Entonces, la integración se debe entender como un intento de las élites políticas de lidiar con las externalidades - sean del tipo que sean- que devienen del sistema internacional.

· Punto de referencia

Como se ha dado a entender previamente, la teoría de perspectivas no dice nada sobre el punto de referencia de los individuos. Por ello es necesario recurrir al realismo. En particular, nos centraremos en uno de los supuestos básicos del realismo: los Estados buscan sobrevivir en un mundo anárquico (Mearsheimer 1995: 9-12). Todo lo demás que pueda hacer un Estado es accesorio al hecho de sobrevivir en este mundo anárquico. Es así que el punto de referencia de los Estados en una teoría de las perspectivas realistas debe basar su punto de referencia en la supervivencia del Estado. Cualquier amenaza seria a la supervivencia del Estado hará que éste tome acciones más riesgosas para poder sobrevivir, cualquier situación que pueda mejorar el bienestar del Estado hará que los gobernantes tomen una posición aversa al riesgo. Ambas posturas buscan aprovechar oportunidades y evitar costos, sólo que pueden elegir diversas estrategias.

· Dominio

El dominio se define como la posición de una acción o resultado como una ganancia o como una pérdida con respecto al punto de referencia. Como McDermott (1998: 37) argumenta, este posicionamiento puede ser objetivo o subjetivo. Aquí tomaremos una posición más objetiva, aunque tendrá un lado subjetivo.

¹² Los autores proponen tres tipos de externalidades de seguridad: a) unirse para combatir a un enemigo doméstico de los países; b) unirse para defenderse de un tercero; c) unirse para evitar las guerras intrarregionales (Schiff y Winters 1998: 272-273).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Como se ha argumentado previamente, el punto de referencia de un Estado es la supervivencia. En tal caso, cualquier amenaza seria a la seguridad y/o supervivencia del mismo será tomada por los estadistas como una situación de pérdidas.

Aquí es donde entra el subjetivismo de los estadistas: qué consideran una amenaza a la supervivencia es algo ellos únicamente están en condiciones de responder. Esto es algo que la literatura lo notó, con el aporte de Buzan et. al (1997) y la conceptualización de la securitización. No es de nuestro interés el argumento completo de los autores. Sí es importante recalcar que prácticamente cualquier situación que los tomadores centrales de decisión consideren que sea una amenaza a la supervivencia, será considerado como un problema de seguridad, por el que es posible y deseable hacer todo para pararlo¹³. Es por ello que para determinarla habrá que estudiar no únicamente en términos objetivos lo que se considera una amenaza, sino que se deberá confirmar, mediante entrevistas, memorias, declaraciones, etc. que sea considerada así.

Si la supervivencia es el punto de referencia, esto quiere decir que los problemas económicos o de poder blando, serán considerados como problemas menores, que, de superados, garantizarán una mejora de la calidad de vida, no la asegurarán. Por ello, se los verá como una ganancia.

Es importante entender que una amenaza a la supervivencia no es algo binario: no es algo que existe o no. Una amenaza a la supervivencia puede ser muy seria, puede yacer en un futuro y ser muy improbable o puede ser algo intermedio. Lo que es importante resaltar es que, al igual que con el dinero, una amenaza a la supervivencia puede tener distintos valores. Como no es igual perder US\$ 10 que US\$ 10.000.000, no es lo mismo una amenaza inminente que una amenaza potencial, y, por lo tanto, los tomadores centrales de decisión estarán dispuestos a hacer mucho más por una amenaza que se categorice como inminente que por una potencial.

· *Riesgo*

¹³ En el presente análisis no hacemos una interpretación tan amplia como la de los autores. Se harán dos distinciones. En primer lugar, no habrá una audiencia a quién convencer. Si los tomadores de decisión deciden que cierto problema es un problema de seguridad, lo es, y no necesitarían convencer a nadie más. En segundo lugar, se entenderá que hay únicamente dos posibles objetos de referencia (aquello que es susceptible de ser amenazado): el Estado o el régimen.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Siguiendo a McDermott (1998: 38-40), consideraremos que una decisión es más riesgosa cuanto más varianza tengan sus posibles resultados. Es así que frente a una elección entre jugar un juego en el que hay 50% de probabilidades de ganar \$10 y 50% de perder \$10 y un juego en el que hay 50% de posibilidades de ganar \$1000 y 50% de perder \$100, encontraremos a la segunda opción mucho más riesgosa, ya que, aunque su utilidad esperada es mayor, su varianza es mucho mayor.

Como la misma autora lo dice, esta definición no está libre de problemas. El primero es que no hay una estimación clara de las probabilidades de los diversos resultados en las opciones de políticas. A lo mayor que se puede aspirar es a establecer una jerarquía de probabilidades (o sea, establecer que la política A tiene más probabilidades de ser exitosa o riesgosa que la política B).

El segundo, y no menos importante, es que tampoco tenemos un orden específico de políticas preferidas por los políticos. Este problema lo evitaremos utilizando al realismo como teoría auxiliar: serán los principios realistas los que nos digan qué opción es preferible. Otro problema derivado de este es que todas las políticas no pueden ser analizadas en un solo aspecto: las decisiones pueden tener consecuencias económicas, militares, políticas, etc.

Como se ha dicho previamente, la teoría de las perspectivas, por sí sola, nada dice sobre lo que se considera un riesgo para cada persona o grupo de personas. Por lo tanto se recurrirá a una intuición importante del realismo: la prioridad de la política por sobre la economía. Siguiendo esta idea, los actores van a considerar que perder algún aspecto de la soberanía es uno de los costos más grandes que un Estado puede tener. Perder dinero, si bien no es una cuestión de ninguna importancia, es de mucho menor importancia que la pérdida de soberanía o de atribuciones políticas de un Estado. Es por ello que, según esta teoría, lo que se espera es que los Estados sean renuentes a desprenderse de sus atribuciones de soberanía, ya que toda decisión que invoque una importante pérdida de soberanía será considerada como muy riesgosa.

Diseño de investigación

Variables dependiente e independiente e hipótesis

Del marco teórico que se ha expuesto, podemos entender que la hipótesis central de Prospect Theory es que situarse en el término de las pérdidas lleva a la aceptación del riesgo mientras que situarse en el término de las ganancias lleva a la aversión frente al riesgo. Si esto se lo traslada al realismo, se transforma en que una amenaza a la su-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

pervivencia lleva a la aceptación del riesgo mientras que cualquier decisión que no contenga una amenaza a la supervivencia lleva a una aversión al riesgo. Y esto, llevando a la integración, nos genera las hipótesis centrales del estudio: una amenaza a la supervivencia lleva a los estadistas a aceptar al pooling de soberanía, mientras que una decisión que no contenga una amenaza a la supervivencia lleva a los estadistas a cooperar internacionalmente o delegar a una institución si las circunstancias lo requirieran, pero no al pooling de soberanía. Esto nos deja, entonces, tres hipótesis centrales:

Hipótesis 1: Si los tomadores centrales de decisión de los Estados de una región se encuentran con una amenaza *inminente* a la supervivencia dada por un dilema de seguridad intra-regional, estarán más dispuestos a integrarse económica y políticamente en el nivel que sea necesario, aunque esto conlleve muchos riesgos. En particular, estarán dispuestos a hacer un pooling de soberanía.

Hipótesis 2: Si los tomadores de decisión se encuentran con que hay una amenaza *potencial* a la supervivencia dada por un dilema de seguridad intra-regional, entonces estarán dispuestos a iniciar el proceso de integración con miras a delegar y hacer pooling de soberanía, pero el proyecto se estancará si las amenazas se disipan antes de llegar a hacer el pooling de soberanía.

Hipótesis 3: Si los tomadores de decisión se encuentran sin una amenaza a la supervivencia de su objeto de referencia (régimen o Estado) y con una externalidad que se puede explotar a través de la integración regional, estarán dispuestos a cooperar o delegar en diversos niveles, sin llegar al pooling de soberanía.

Variable independiente: el dominio en el que se encuentra(n) el(los) tomador(es) central(es) de decisión. Esta variable puede asumir, por parsimonia¹⁴, tres valores: pérdida máxima, pérdida intermedia y ganancia.

La pérdida máxima se da por la presencia de una amenaza *inminente* a la supervivencia del Estado. Una amenaza inminente se entenderá como una situación en la que: a) hay una amenaza a la supervivencia del Estado; b) hubo un número significativo de

¹⁴ En realidad, los dominios son continuos. Es decir, en realidad no hay “niveles”, como plantearemos aquí. La mejor forma de entenderlo es con dinero: se pueden perder o ganar \$1, \$1.000, \$1.000.000, \$100.000.000 o el número que sea, no hay niveles determinados de ganancias o pérdidas. Aquí haré una simplificación en cuatro estados.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

bajas o hay certeza de que las va a haber a menos que se haga algo y esto se debe a la amenaza previamente mencionada; y c) las formas regulares de evitarlo fallaron.

La pérdida intermedia, en cambio se da por la presencia de una amenaza *potencial* a la supervivencia del Estado o del régimen¹⁵. La definición en este caso no puede ser tan taxativa como en el caso anterior. Aquí, el problema de la potencialidad de la amenaza hace que prácticamente se dependa en la percepción de amenazas del (o de los) tomador(es) de decisión. Lo que sí se pueden resaltar son algunas características comunes. En concordancia con lo argumentado por Buzan et al. (1997), tiene que haber un proceso de securitización del Estado o régimen. Es decir, tiene que haber una amenaza que conlleve la acción por parte de los tomadores de decisión ya que si no se hace nada en algún momento el Estado o régimen podría no existir más.

Podemos dar algunos ejemplos: puede existir una rivalidad militar, detonada por una historia de amenazas mutuas y por la existencia de un dilema de seguridad irresuelto. Otra amenaza que podemos mencionar es la político-económica. En este caso, lo que ocurre es que el régimen es muy endeble y hay muchos grupos internos que están dispuestos a tomar el poder si esta situación no se revierte. Como argumentan Mansfield y Pevehouse (2008), es de vital importancia que Estados que se encuentran en esta situación se acoplen a los procesos de integración para evitar este último problema.

La ganancia puede estar dada por el aprovechamiento de una oportunidad económica o para evitar un problema causado por la economía internacional. Esto es lo que, como se ha mencionado previamente, argumenta la literatura de la globalización (Sideri 1998, Farrell et al. 2005): o bien la integración es una respuesta a los problemas planteados como consecuencia de la liberalización del mundo, o bien la integración es consecuencia de la intención de los Estados de aumentar el tamaño del mercado, aprovechar las economías de escala y evitar los costos de transacción, para poder luchar contra las grandes potencias, poseedoras de un gran mercado.

Variable dependiente: tipo (pooling, delegación o cooperación) y nivel de integración regional.

La cooperación internacional es, según la teoría del principal-agente, como un ajuste de políticas en el cual "... la implementación es estrictamente a través de leyes o

¹⁵ Entiéndase que se utiliza la palabra régimen y no gobierno. Lo crucial aquí es la caída del tipo de régimen, no la caída de un gobierno en particular.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

regulaciones nacionales. [...] los Estados por su cuenta implementan la política antes que delegarle la autoridad a un tercero” (Hawkins et al. 2006: 11).

La delegación se entenderá, de acuerdo con Hawkins et al. (2006: 7) como “... una concesión condicional de autoridad de un principal a un agente, que lo empodera a éste último para actuar en representación del principal. Esta concesión de autoridad es limitada en el tiempo o alcance y debe ser revocable por el principal”.

El pooling será una acción en la que “... un Estado transfiere autoridad a un cuerpo colectivo de toma de decisión [...] para hacer políticas en un área dada. La transferencia de la autoridad puede ser condicional y revocable, o no, y el Estado puede retener derechos residuales de control, o no” (Lake 2007: 231).¹⁶

Medir estos conceptos no es una tarea fácil. Como argumenta Brown (2010), la literatura no se ha encargado de hacer buenas operacionalizaciones de los conceptos. Para peor, su medición, como él mismo lo dice (Brown 2010: 145) no es útil para categorizar a las OIs que operan en múltiples áreas, como lo son muchas de las que forman parte de todo proceso integrador¹⁷.

Metodología de trabajo: el método comparativo

La metodología elegida para indagar sobre los méritos del marco teórico propuesto es el método comparativo histórico-cualitativo, es decir de un N pequeño. La principal fortaleza del método comparativo reside en su capacidad de poner a prueba las teor-

¹⁶ Hay algo en lo que la literatura no logró ponerse de acuerdo: la tecnocracia. La pregunta es: ¿La tecnocracia es un caso de pooling o de delegación? La respuesta parece estar en el medio. Por un lado, la tecnocracia puede no estar limitada por los Estados (por ejemplo, en la CECA), por lo cual no sería delegación. Por el otro, la tecnocracia no es un órgano colectivo de toma de decisión, sino independiente. Por lo tanto, no es pooling. Esta es una limitación de la literatura a la cual aquí no se dará una respuesta (lo que se hará es categorizar a la tecnocracia como delegación, aunque es necesario saber que esto no es del todo correcto). Quizás futuras investigaciones deban indagar en dicha problemática, o empezar a utilizar conceptualizaciones distintas, como la supranacionalidad, a la que la teoría le ha tenido mucha reticencia.

¹⁷ Según su medición, podríamos, por ejemplo, operacionalizar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o múltiples organizaciones más, pero nunca podríamos operacionalizar la Comunidad Europea o la Comisión Europea, ya que son instituciones que no se encargan de un único ámbito, sino que regulan diversos ámbitos.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

ías mediante el contraste de sus hipótesis y en la capacidad de descubrir variables necesarias¹⁸ (Savolainen 1994, Skopcol y Sommers 1986).

Para llevar a cabo esta tarea, el estudio se nutrirá de dos técnicas propuestas por la escuela cualitativa de las ciencias sociales: el *process tracing* y la utilización de contrafácticos.

El *process tracing*, definido como "... el uso de evidencia de un caso para hacer inferencias acerca de las explicaciones causales de ese caso..." mediante el cual "se capturan mecanismos causales en acción" (Bennett y Checkel 2015: 4, 9). El objetivo del *process tracing* es observar el mecanismo causal en su totalidad haciéndose uso de la evidencia disponible para verificar la presencia del mismo en su totalidad, para entender también cómo funcionan las variables y mecanismos intervinientes (Goertz y Mahoney 2012: 100-114).

El contrafáctico es un ejercicio mental en el cual "Uno se pregunta qué hubiera ocurrido en un resultado, Y, si una causa, X, hubiera asumido un valor diferente en un caso de interés. El investigador imagina que el evento causal no ocurrió (o ocurrió de una manera diferente) y explora si el resultado hubiera ocurrido de todas maneras (o de la misma forma)" (Goertz y Mahoney 2012: 119). El contrafáctico será utilizado en este estudio para indagar qué hubiera ocurrido si Alfonsín, Sarney o alguien con una percepción similar de amenaza se encontraba en el poder en sus respectivos países durante la temprana época de los 90s, momento en el que se institucionalizó el proceso de integración del Cono Sur. Será útil para ver qué hubiera ocurrido con las percepciones de amenazas y para ver cómo estas afectaron al proceso integrador (sobre la utilidad de los contrafácticos, ver Goertz y Mahoney 2012 y Pérez Liñán 2010).

· Los casos seleccionados: la CEE, el NAFTA y el Mercosur

Los casos seleccionados para poner a prueba lo expuesto por el marco teórico son tres: el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), del Tratado de

¹⁸ La literatura sobre el tema suele argumentar que la suficiencia no se puede alcanzar con el método comparativo (Savolainen 1994, Valenzuela 1997). Sin embargo, hay quienes establecen que mediante la existencia de muchas *causal process observations* y *smoke gun tests* satisfactoriamente pasados, se puede configurar la necesidad y la suficiencia de las variables (Goertz y Mahoney 2012).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y del Mercado Común del Sur (Mercosur).

La selección de los tres casos obedece a la guía presentada tanto por investigadores cualitativistas como cuantitativistas: dejar variar tanto la variable dependiente como la independiente (Collier, Mahoney y Seawright 2004; Goertz y Mahoney 2012; King, Keohane y Verba 1994;). En primer lugar, en el caso de la Comunidad Económica Europea, se observan pooling y delegación y una amenaza a la seguridad del Estado dada por la presencia de un dilema de seguridad. En segundo lugar, en el caso del Mercosur, se observa una leve delegación y un cambio de percepciones de amenaza: en primer término había una amenaza a la supervivencia del régimen y en segundo término había una amenaza de tipo económica. En tercer lugar, en el caso del NAFTA se observa una cooperación internacional y una ausencia total de amenaza al Estado o régimen.

Operacionalizando las variables

Como se ha dicho previamente, no hay buenas operacionalizaciones de delegación y pooling en procesos integradores. Es por ello que se ha decidido crear una propia operacionalización que pueda capturar muchos de los puntos dichos previamente¹⁹.

Para hacerla, se ha tomado como base lo ya hecho por Brown (2010) y Hooghe y Marks (2014). El problema que tiene Brown es que su operacionalización, como se ha dicho, no es útil para categorizar a organizaciones internacionales que tienen un ámbito de actuación amplio. Hooghe y Marks intentan definir al pooling y la delegación con categorías distintas y consideran que el ámbito de aplicación no es importante a la hora de definir a ambas categorías. Es por ello que en su operacionalización, la UE, por ejemplo, termina teniendo un pooling muy limitado.

Esto es entendible teniendo en cuenta su objeto de estudio, pero no es aplicable para estudiar la integración regional. Para entender la idea, es útil ver un caso contemporáneo: el 23 de Junio del corriente Gran Bretaña va a llevar a cabo un referéndum en donde se decidirá si sale o permanece en la UE. La argumentación dada por aquellos que quieren irse de la misma es que la organización tiene muchas atribuciones de soberanía y el Reino Unido no es capaz de hacer lo que quiere con su dinero ni con sus fron-

¹⁹ A la cooperación descentralizada se la entenderá como la presencia de un tratado internacional circunscripto a una región, que lidie con externalidades y en donde haya falta de pooling y de delegación.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

teras (Vote Leave, 2016). Debates como estos no se dan en organizaciones que tienen mayores atribuciones de pooling dentro un ámbito de actuación menor, como -según Hooghe y Marks (2014)- el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, es importante también tener en cuenta el ámbito de actuación por el marco teórico propuesto. Aquí, la delegación o el pooling es mayor -y más molesto para los estadistas- mientras más atribuciones de soberanía tengan.

Es por ello que la operacionalización propuesta recompensa mucho el aumento del ámbito de aplicación de las políticas hechas por la organización internacional creada. Es así que aumentar el mismo -pasar de un ámbito económico sectorial al total de la economía o de allí al ámbito político o militar-, al multiplicar los resultados, genera aumentos considerables (ver *Anexo* para entender la lógica de operacionalización y los valores que asume en cada caso).



Universidad de
San Andrés

Capítulo 3: El camino hacia la Comunidad Económica Europea

Introducción

En este capítulo se harán dos argumentaciones. En primer lugar se argumentará que lo que dio inicio al proceso de integración europeo (en la forma que se terminó dando, con el pooling de soberanía) a través de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Económica Europea (CEE) fue un problema de seguridad irresuelto, que tenía ya 75 años, entre Alemania²⁰ y Francia. En segundo lugar, se argumentará que fueron individuos específicos dentro de ambos Estados los que, siguiendo los patrones de comportamiento especificados en el marco teórico, creyeron que la mejor respuesta que se podía dar a los problemas irresueltos de seguridad era la creación de instituciones supranacionales que fueran capaces de “poolear” la decisión sobre aspectos importantes de la economía y la política.

El capítulo se desarrollará de la siguiente manera: en lo que resta de la introducción, se analizará la posición de aquellos países que no fueron centrales en el proceso, pero sin embargo actuaron, ya que tenían algo para perder o para ganar. En la segunda sección se hará un muy breve repaso histórico de la cuestión geopolítica entre Alemania y Francia. En la tercera sección se analizará el proceso que llevó a la formación de la CECA. En la cuarta sección se analizará el proyecto de la CED, su nacimiento y las causas para su desestimación. En la quinta sección se observará el proceso de creación de la CEE y el rol central que Adenauer jugó en la misma. En la sexta sección se analizará por qué el Reino Unido no participó de la integración europea en sus inicios²¹. Finalmente se hará un análisis del proceso integrador en su totalidad en las conclusiones.

Antes de iniciar cabe hacerse dos preguntas: ¿Por qué se unieron los países del Benelux e Italia?, ¿Cuál era el interés de Estados Unidos en Europa?

Las razones para la unión de Italia son tanto políticas como económicas. Italia había formado parte de las potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial. Esto

²⁰ Se utilizarán alternativamente los términos Alemania y Alemania Occidental, cuando se refiera a la Oriental, se lo hará expresamente, en otros casos, considérese que Alemania significa Alemania Occidental.

²¹ El Reino Unido hizo su primer intento de adhesión en el año 1961, que es luego del momento en que termina el presente estudio y por ello se contabiliza como una no participación aquí.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

significa que Italia se encontraba aislada política y económicamente, despojada de su acceso a los mercados de compra de materiales necesarios para la reconstrucción. Y todo esto ocurría mientras la economía de Italia estaba en un estado deplorable²². Se acercó a las negociaciones porque tenía una necesidad imperiosa de obtener concesiones que le permitieran poner en marcha su economía. Su dependencia de la oferta continua de carbón e hierro más su baja producción de acero terminaron de convencer a los italianos de la necesidad de asociarse a la CECA (Berger 2013: 81-83).

De Vries (1985: 32-39) cuenta que Bélgica salió de la guerra con su sistema de producción y de exportación intacto. En el corto plazo esto significó que Bélgica no sufrió casi ningún problema en su economía y pudo salir muy airosa, económicamente hablando, de la guerra. Pudo recuperar e incluso aumentar el nivel de producción si se lo compara con 1938. Sin embargo esto le produjo un problema enorme a largo plazo. Al tener una situación económica privilegiada, Bélgica no vio necesidad de participar de una manera activa en la recepción del Plan Marshall ni de invertir a futuro ni modernizarse. Esto lo llevó a que en 1950 se vieran claros indicios de un estancamiento económico debido a la falta de inversión y modernización de la economía, cristalizado en la producción de acero y carbón. Esto lo hizo un candidato perfecto para unirse al proceso integrador, que se inicia con la CECA²³, ya que también sería protegido por Alemania de su propio mercado (Berger 2013: 77-78). Esta decisión se vio reforzada en la década siguiente por la necesidad de una estructura económica que solvente las políticas de industrialización y modernización.

Holanda y Luxemburgo representan quizás el caso más claro de interés económico a lo largo del proceso integrador, aunque por causas distintas. Luxemburgo era un jugador importante en la producción mundial de acero. Su interés estaba en la liberalización del comercio del mismo para toda Europa (Berger 2013: 80-81). Holanda tuvo quizás el interés económico más consistente en la integración europea a lo largo de todo el período de análisis. La economía holandesa era muy dependiente del comercio exte-

²² En 1945 tenía un PBI similar al que tenía en los años '10, una reducción del 40% si se lo comparara con aquel de 1938 (Ricossa, 1985:299-230).

²³ Bélgica buscaba modernizar su economía, y como dice Dinan (2014: 59), la CECA era el lugar perfecto para buscar un subsidio a nivel europeo para la modernización, a pesar de que a su industria no le gustara.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

rior y, particularmente para el caso de la CECA, tenía una incipiente producción de acero y una inexistente producción de carbón, lo que lo hacía un candidato ideal para iniciar la integración. Su interés exclusivamente económico se refleja en el hecho de que Holanda se oponía a una entidad supranacional irrestricta (Berger 2013: 78-80).

Por su parte, los Estados Unidos creían que los problemas de seguridad pasaban por el crecimiento político y militar de la Unión Soviética, no de Alemania. Su objetivo era mantener una Europa Occidental estable, democrática, capitalista y militarmente fuerte, por lo cual le exigieron a los otros Aliados no pedir reparaciones por la guerra, para no incitar el rearme alemán²⁴. Tenía que estabilizar económicamente al continente y generar un crecimiento económico que alejara a los comunistas del gobierno. También tenía que alejar los miedos franceses para poder rearmar a Alemania, que no era algo simple de lograr. Por ello, a lo largo del período los Estados Unidos perseguirán tres políticas: a) inyección de dinero para estabilizar económicamente a los países de Europa Occidental; b) presionar para que se dé la integración de Europa como forma de terminar los problemas de seguridad; c) presionar para que se dé la integración militar de Europa como forma de contraponerse al bloque soviético (Gillingham 1992: 97-176).

Prólogo: breve reseña sobre la situación histórica de los Estados de Francia y Alemania Occidental

La situación del Estado-nación en Europa Occidental al momento de la finalización de la Segunda Guerra Mundial era particular. En palabras de Milward (2000: 4), los Estados “se mostraban incapaces de cumplir incluso su más antiguo y primario deber, la defensa del territorio nacional y la protección de sus ciudadanos”. El autor continúa para argumentar que el Estado-Nación europeo promedio de aquel entonces no estaba preparado para afrontar las capacidades básicas del momento, y mucho menos lo iba a estar para el futuro, a lo que se le sumaba una importante crisis de legitimidad (Milward 2000: 20-45). Esta breve reseña pretende partir de la misma premisa, pero hacer un estudio longitudinal del Estado, no transversal. El análisis revelará que el rescate del Estado-Nación no se dio *únicamente* en la faceta económica. El rescate *también* tuvo una faceta política: el Estado-nación debía garantizarle a la ciudadanía que no iba a haber otra guerra como las que hace poco la habían desgarrado.

²⁴ Luego del cambio de política en 1946, por el cual dejan de lado las ideas del plan Morgenthau (que abogaba por la destrucción económica de Alemania para prohibirle el rearmamento).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Es verdad que, como dice Milward, el Estado-Nación se encontraba en una crisis. Pero también es observable que esta crisis se expandía en el tiempo. Durante los 75 años previos, los Estados de Alemania (en sus diferentes formas) y Francia habían estado en una constante lucha geopolítica que había desencadenado tres guerras a gran escala -la guerra franco-prusiana y las dos guerras mundiales. En ellas se puede observar un gran crecimiento en el número de bajas militares y civiles²⁵ y materiales (ver Buchanan 2012: 22-26 para una breve reseña sobre los costos materiales y humanos de la segunda guerra mundial). Quizás es mejor entenderlo viendo el estado en que se encontraba Alemania post-segunda guerra mundial:

“No había ferrocarril, teléfono o servicio postal. Pasaron meses antes que los servicios básicos como electricidad, gas y agua fueran restaurados. Había poca producción fabril. El país estaba dividido en cuatro zonas [...] El comercio interno estaba difícil, dada la reticencia de los aliados a reconstruir el sistema ferroviario que había jugado un rol central en la movilización alemana para la guerra. Los soviéticos, que ocupaban la mayor parte del corazón industrial de Alemania, veían como prioridad el desmantelamiento de las fábricas y el equipamiento y su utilización como pago de reparaciones. [...] Los franceses pedían una ocupación aliada permanente, la separación del centro industrial, el Ruhr, y su internacionalización y la transferencia de la región productora de metales del Sarre a Francia. La directiva 1067 del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, emitida en 1945, prohibía a los administradores militares a que “buscaran la rehabilitación económica de Alemania” o tomaran pasos para “mantener o reforzar la economía alemana” ” (Eichengreen, 2008:56-58).

En condiciones como estas es de esperarse que se necesitara lo que Milward llama el rescate del Estado-Nación. Este se demostraba incapaz de cumplir con su propósito primordial, la defensa del territorio y de sus ciudadanos. En esta situación sería de espe-

²⁵ Según estimaciones disponibles, se puede deducir que murió aproximadamente un 0,6% de la población alemana y un 1,3% de la población francesa en la guerra franco-prusiana, un 4,1% y 3,4% respectivamente en la Primera Guerra Mundial y un 7,8% y 1,5% en la Segunda Guerra mundial, respectivamente. Los datos de las muertes fueron obtenidos de un promedio de los que se encuentran en Singer y Small (1972), Uralis (2003) y la base COWP. Los datos de la población se obtuvieron de las oficinas demográficas de los países.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

rar que, como dice el autor, esta unidad política sea reemplazada por otra que sea capaz de proveer a los ciudadanos la protección necesaria²⁶. El Estado-Nación, necesitaba entonces una forma de garantizarse que las continuas guerras que habían azotado a su población desaparecieran del horizonte posible, ya que habían generado condiciones de inestabilidad para los Estados y habían generado su declive, en favor del crecimiento de nuevas potencias como los EE. UU. y la URSS.

El problema era que las formas tradicionales de contener a una potencia en crecimiento, como lo era Alemania, no funcionaron. Las alianzas militares habían probado no ser un remedio efectivo para las guerras. El poder de disuasión de las mismas no era suficiente. Un breve análisis demostrará que las lecciones aprendidas durante las guerras no fueron estas, sino que tardaron 75 años en llegar a esta conclusión.

Según Christiansen (1997: 77-81), la guerra austro-prusiana no les enseñó a los estadistas franceses nada más que la debilidad del ejército austríaco. La lección que obtuvieron fue que un ataque o una defensa por sus propios medios contra Prusia eran suficientes. Si la guerra entre Austria y Prusia no fue suficiente para entender la lección, la guerra franco-prusiana sí lo fue: “los franceses resolvieron ajustar su alianza con Rusia a cualquier costo. Como la asistencia rusa activa era considerada esencial a la hora de repeler el peligro de una ofensiva germana, Francia concluyó que el peligro de ser atrapada en una disputa ruso-germana sobre los Balcanes era menos preocupante que el peligro de ser abandonada por Rusia en una nueva crisis franco-germana” (Christensen y Snyder 1990: 151). También acompañó esta alianza con una mucho más endeble con el Reino Unido, que decidió dejar a la alianza ruso-francesa para que se hiciera cargo de la batalla (Christensen y Snyder 1990: 155-156). Estas alianzas probaron ser no sólo inútiles para disuadir al enemigo de ataque sino que fueron una causa de guerra: la literatura muestra que un mínimo conflicto en cualquier parte del continente se transformaría en una guerra continental y/o mundial (ver Levy 1990). Francia buscó, luego de la Primera Guerra Mundial no inmiscuirse en conflictos políticos, pero al ver el crecimiento militar de Alemania era de esperarse que se transformara en un buscador de

²⁶ Quizás sirva como ejemplo de la poca legitimidad que tenían los Estados el hecho de que, cuando fue enviada por segunda vez a un referendum, la constitución de la IV República Francesa fue, en palabras de Rioux (1987: 106), “aceptada por 9 millones, rechazada por 8 millones e ignorada por 8 millones”.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

aliados (Christensen 1997: 90-91). Alemania debería haber aprendido que todas las potencias regionales se aliarían para evitar que otra tomase su lugar, pero en cambio creyó que era posible ir las derrotando de a una (Schweller 1993: 92-95). Diversos errores de cálculo hicieron que las potencias no asistieran inmediatamente a Francia, pero con el tiempo lo hicieron (Christensen 1997: 83-92). La lección para Alemania era clara: ninguna potencia mundial dejaría que su crecimiento la opacara; harían las alianzas que fueran necesarias para asegurarse que eso fuera así.

Como se ha visto, las alianzas no alcanzaron. Se necesitaba de un nuevo remedio para evitar futuras guerras y garantizar la estabilidad del Estado-Nación. Es de esta preocupación que este período de estudio.

1947-1951: la cuestión alemana, la posición francesa, discusión y creación de la CECA

Terminada la Segunda Guerra Mundial, lo que estaba en duda era cómo resolver la cuestión alemana. Con esto, los distintos autores se refieren a la forma de insertar a Alemania en un mundo que le es hostil y acomodar al resto de Europa con ella. Durante los meses en que Bidault se desempeñó como Ministro de Asuntos Exteriores (Enero 1947- Julio 1948)²⁷, Francia mantuvo una política exterior coherente con la del Gobierno Provisional. En términos políticos, lo que Francia quería lograr era prolongar su estadía en la zona de ocupación el mayor tiempo posible, como forma de obtener cierto capital político a la hora de las negociaciones con los Estados Unidos y Gran Bretaña y para controlar a los alemanes para evitar un rearme (Berger 2013: 67-68), separar a las regiones del Sarre y del Ruhr de Alemania²⁸, y evitar que se formara un gobierno fede-

²⁷ Hay que remarcar dos cosas. Primero, que la política local francesa ha sido muy cambiante en estos años. Se han sucedido muchos Primeros Ministros y aún más gabinetes en pocos años. La mayoría de los Primeros Ministros se ha encargado de la política doméstica. La política exterior del país, en cambio, ha seguido únicamente dos caminos, uno antes y otro después de Schuman. Segundo, Bidault ya era ministro de relaciones exteriores durante el gobierno provisional. Esto refuerza lo dicho previamente acerca de la separación de los reinos interiores y exteriores, ya que Bidault sobrevivió a los cambios radicales del gobierno y Estado francés (Duchêne 1996:24).

²⁸ En cuanto a la región del Sarre, Francia logró lo que se proponía (formar un protectorado anexo a Francia) en 1947. En cuanto a la región del Ruhr, su posición (la separación de la región de Alemania) probó ser demasiado radical para los planes de los EE. UU., por lo que se

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

ral en Alemania como manera de evitar la total coordinación política y económica (Duchêne 1996: 23-24). En términos económicos, la política era de control y el centro de la cuestión se encontraba en qué sucedería con la región del Ruhr (una zona industrial importante, productora de carbón y acero). Lo que el gobierno francés quería era poner bajo control internacional la producción del acero y del carbón (con Francia jugando un papel fundamental en la asignación de los productos) del Ruhr²⁹, que se encontraban en la zona británica, (luego en la Bizona) para poder tener acceso a ambos minerales, que tanto necesitaba (ver Milward 1992:127-141 y/o Gillingham 1992: 157-161 para la política económica francesa y Milward 1992: 362-380, en especial la Tabla 49, para ver la dependencia que Francia tenía el carbón y acero alemanes).

Lo que esta política exterior tiene para ofrecer como resultado al momento de la asunción de Schuman³⁰ es bastante poco. En cuanto a la unificación del Estado alemán, el panorama era malo. La Bizona de los EE. UU. y el Reino Unido era una realidad, con un Estado unificado (aún en control de las potencias). Además, ambas potencias seguían presionando por la unión total de Alemania Occidental, lo que ya parecía un hecho en las primeras dos partes de la conferencia de Londres, (para obtener concesiones sobre el Ruhr, Francia había usado a la reunificación como moneda de pago (Milward 1992: 145-149)). En cuanto a la internacionalización del Ruhr, Francia había obtenido una garantía, por parte de los EE. UU. que esto iba a ocurrir. El problema es que esto no significaba demasiado. Sólo se había asentado la internacionalización, pero no la forma ni la fuerza que iba a tener la organización que estuviera a cargo ni qué rol iba a cumplir Francia (Milward 1992: 149-154). Esto quedaba por definirse, y no parecía haber buenas noticias (Milward 1992: 156-158). Al asumir Schuman, mantiene esta política durante la última parte de la conferencia de Londres, ya que cambiarla hubiera sido echar a perder todo lo hecho por Bidault durante los meses anteriores. Además, como dice Milward (1992:158), no continuar hubiera traído más problemas: Francia hubiera que-

pasó a intentar el control económico internacional, con el Ruhr como parte de Alemania, como veremos más abajo (Berger 2013: 69-70).

²⁹ Es por el carácter restringido de la autoridad (sólo controlaba al Ruhr) que Berger (2013:68) habla de control. Francia quería controlar la producción alemana y que Francia no estuviera controlada por nadie.

³⁰ En Julio de 1948, después de las dos primeras partes de la conferencia de Londres. Luego de concluidas las charlas sobre el futuro político de Alemania y antes de las charlas sobre el Ruhr.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

dado como enemiga de la futura Alemania y los EE. UU., además hubiera quedado a un paso de quedar aislada militarmente y con una posible nueva invasión si Alemania fuera a aliarse con la URSS.

Sin embargo, al darse cuenta, como dice Milward (1992: 156-164), que ese rumbo iba a producir resultados inútiles, cambió radicalmente la política francesa para con la cuestión alemana, e intentó un acercamiento con los germanos. Una de las primeras acciones dentro de este cambio fue dejar de lado la pretensión de mantener un Estado alemán descentralizado. Por ello aprueba de lleno la propuesta norteamericana para un Estado centralizado, con las pocas limitaciones a la soberanía que querían imponer los EE. UU. y el Reino Unido³¹. A los pocos meses se aprobó la Ley Fundamental (la constitución) y el Estado alemán Occidental nació. A partir de este momento, Schuman se dedicó a acercarse a Alemania y a pensar de qué manera se podía atar a ella.

Y aquí es donde se nota la diferencia que hace la figura de Schuman. Él y su predecesor tenían creencias similares (no idénticas). Lo que los diferenciaba era su actitud frente al electorado francés y qué estaban dispuestos a hacer para cambiarlo³². Sin em-

³¹ Ver “Memorandum of Conversation” (FRUS, 1949, vol. 3:158-160) para el cambio de rumbo de Schuman, FRUS (1949, vol. 3: 160-186) para las charlas de negociación y los acuerdos finales.

³² En esto la literatura no está de acuerdo. Gillingham (1992, 1995) argumenta que hubo un gradual cambio de actitud del ministerio, no de preferencias. El autor sostiene que Bidault compartía las ideas que Schuman tenía, pero que no las podía hacer públicas por la oposición del electorado francés. Bidault no podía hacer mucho pero sí decir lo que pensaba, mientras que Schuman sí pudo hacer lo que quiso. Esto es difícil de sostener, ya que Bidault, cuando le fue presentado por primera vez rechazó al Plan Schuman diciendo que era “una utopía de tecnócratas” (citado en Berger 2013: 63). Además, Schuman también tenía similares limitaciones por parte del electorado; la diferencia es que él sí decidió hacer algo para modificarlas.

Hitchcock (1998) argumenta que lo que se observa es una política exterior pragmática y constante por parte de Francia. Lo que cambiaron fueron los incentivos externos. Esto es simplemente otra forma de llamar a lo que se viene describiendo, solo que se buscan más coincidencias. Ver una similitud entre el intento de control de Bidault y el posterior acercamiento de Schuman, basado únicamente en que los dos ministros mantenían relaciones no beligerantes y que sostenían las mismas creencias en una segunda instancia se debería considerar erróneo. El cambio existió (aunque es verdad que Bidault se había acercado a Alemania hacia el final de su mandato como ministro) y su existencia se debe, en buena medida, a la presencia de Schuman.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

bargo, Bidault no hizo nada que fuera contra el electorado. Schuman, en cambio, empujó las barreras del límite de lo que el electorado y sus representantes (el parlamento) estaban dispuestos a aceptar³³, probablemente previendo lo que Willis (1965: 98) pudo confirmar años más tarde: el público no estaba enterado de lo que sucedía.

Lo que Schuman estaba planteando era riesgoso y él lo sabía (Hitchcock 1998: 109-129). Sólo habían pasado 4 años desde el final de una de las peores guerras en la historia y la confianza en Alemania no se había puesto a prueba todavía. Pero Alemania estaba recuperándose muy rápidamente de la guerra y si intentara un rearme o una alianza con la URSS, Francia quedaría a merced de una nueva invasión que no tendría chances de repeler. Para peor, todavía no había un control fuerte del accionar alemán más que el que ejercían las potencias, y si estas se iban, nada quedaría. El problema era que todas las opciones anteriores habían fracasado. No quedaban muchas más opciones, y los norteamericanos estaban presionando para liberar más a Alemania. Schuman estaba a la busca de una nueva política que lograra todos o muchos de los objetivos planteados. Parecía no haber salida; pero si Schuman estaba equivocado y Adenauer tenía intenciones de lograr una alianza con la URSS, no sólo Schuman, sino también Francia pagaría el precio.

Con Schuman buscando alternativas para poder lograr sus objetivos, Monnet aparece en escena por primera vez³⁴. Monnet, que hacía tiempo que sostenía sus ideas federalistas para Europa, le propuso a Bidault primero (que lo rechazó, ver nota al pie N°

³³ Quizás el ejemplo más claro de esto fue la cesión de soberanía (parcial) a Alemania, algo que era mal visto por todo el electorado francés y el parlamento. Schuman luchó a capa y espada para que esta resolución pasase por el parlamento. Bidault, que también sostenía ideas similares debido a la labor de convencimiento de Schuman, no hizo lo mismo ni después ni antes, no de manera pública (Hitchcock 1998:113-115). Otro ejemplo será, como se verá adelante, la postura frente al rearmamento alemán. Como dice Hitchcock (1998: 119) era el único punto en el que el electorado y el parlamento francés estaba totalmente unido en repudio. Si bien la iniciativa terminó fallando en última instancia, al menos se intentó y se votó en el parlamento.

³⁴ Este extremadamente esquemático análisis de la situación no le hace justicia a la figura de Jean Monnet. Mucha de su historia es la labor detrás de las escenas. Parte de lo que aquí no se cuenta fue gracias al trabajo de Monnet: él era capaz de abrir la billetera norteamericana y mantener un flujo constante de dinero y apoyo por parte de EE. UU. para con las políticas de Francia. Para saber más, ver Gillingham (1992: 137-177).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

32) y luego a Schuman un extenso plan a largo plazo en el que se fusionarían, en primer lugar, los mercados del carbón y el acero, recursos clave para llevar a cabo una guerra³⁵. La idea de este plan era ir atando cada vez más los Estados europeos mediante una compleja red de instituciones internacionales que quitaran la decisión de las manos de los Estados, para elevar los costos de una futura guerra intra-europea. Todo esto se hizo visible en la conferencia de prensa que Schuman (con Monnet a sus espaldas) dio en la Sala del Reloj del Quai d'Orsay:

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas [...] La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania. [...] La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, [...] La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible” (Schuman, 1950).

Como era de esperarse, Schuman aceptó de inmediato. La pregunta, dentro del ministerio, era si Adenauer iba a aceptar la propuesta. La pregunta entonces es: ¿Quería hacer Adenauer? Él, a diferencia de Schuman, tuvo una política exterior coherente de inicio a fin³⁶. Lo distintivo durante toda su cancillería fue la búsqueda de tres objetivos: soberanía total, seguridad y reunificación. Los dos primeros los persiguió todo

³⁵ Hay que aceptar lo que dice Gillingham (2003: 23): el carbón y el acero no serían importantes, o al menos no tanto, en la forma de llevar a cabo una guerra en el futuro. La era nuclear y el petróleo habían llegado. Sin embargo, los fundadores de la CECA no tenían una bola de cristal: para ellos, la guerra se hacía con el control de estos recursos. También es verdad que, como dice el autor, la CECA no era un remedio asegurado para romper con las tradiciones cartelistas del pasado, pero, de nuevo, los fundadores creían que sí lo era.

³⁶ Vale aclarar que Adenauer, Canciller hasta 1963, tuvo un total control de la política exterior del país (aunque sus visiones no eran populares). Hasta el '51 ejerció las pocas prerrogativas de política exterior que tenía permitidas desde la cancillería y luego, con la creación, en dicho año (por autorización de EE. UU y el Reino Unido), del ministerio de asuntos exteriores, lo hizo desde allí -hasta 1955 (Banchoff 1999: 50).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

este período de análisis, mientras que el tercero fue dejado para más adelante. Adenauer creía que la única manera de lograr la reunificación era con una Alemania con poderes soberanos y con una Europa Occidental integrada (Banchoff 1999: 39-40). La pregunta que surge es: ¿Cuál consideraba Adenauer que era la mayor amenaza a la seguridad alemana? La respuesta es la Unión Soviética. El peligro de una nueva guerra europea existía, y Adenauer tenía todo interés en el dilema de seguridad con Francia, pero el mayor miedo de Adenauer provenía desde el Este; creía que una futura guerra en Europa podría evitarse a través de la atadura de los países, mientras que lidiar con la Unión Soviética era más difícil (Banchoff 1999: 35-53).

No hay que subestimar el interés de Adenauer por terminar con el dilema de seguridad: “La catástrofe trajo al pueblo alemán a la comprensión de que el nacionalismo excesivo había destruido la paz varias veces. De esto emergió el reconocimiento de que nuestra existencia, junto con la de todo el pueblo europeo sólo puede ser mantenida con una comunidad que trascienda las fronteras nacionales” (Adenauer 1951). Hay que sumarle que en su primera declaración como Canciller frente al parlamento, en Septiembre de 1949, Adenauer insistió en que “El antagonismo franco-germano que dominó la política europea por cientos de años y ha causado tantas guerras, tanta destrucción y derramamiento de sangre debe ser finalmente eliminado” (Adenauer 1949A).

¿Qué hizo Adenauer entonces para evitar todos estos problemas? El canciller consideraba que la respuesta a todo se encontraba en una mayor integración con Europa. Para obtener la soberanía total, al igual que para terminar con el dilema de seguridad con Francia, el Viejo- como también se lo conocía- creía que era necesario aumentar la confianza. Si hubiera una alianza más fuerte, él creía, los aliados le entregarían de nuevo la soberanía a Alemania. El problema era que, como se ha argumentado previamente, las condiciones para que la alianza sea más fuerte no se habían dado. Alemania no había podido mostrar su compromiso con Occidente y su recuperación económica iba a un paso rápido. Adenauer creía que la única manera de hacer esto era bajando a la casi imposibilidad la oportunidad de una guerra con Francia y por ello empezó a buscar activamente una atadura económica con ella³⁷. Luego podría, manteniendo la cautela suficiente, y continuando con el aumento de las barreras para entrar en guerra con Francia,

³⁷ Quizás el ejemplo más claro se dio cuando Adenauer, en dos entrevistas en Marzo del '50, hizo saber al mundo su intención de forjar una unión aduanera con Francia (Gilbert 2013: 26).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

empezar el rearme necesario para defenderse de la Unión Soviética (Lantis 2002: 72-76).

Y aquí es importante resaltar también la figura de Adenauer. El Canciller estuvo a punto de no serlo, varias veces. Una de ellas fue cuando en las elecciones de 1949 se enfrentó (y ganó por un voto, el suyo) contra Kurt Schumacher, líder de los socialdemócratas. Schumacher creía que Alemania y Europa debían unirse, pero mediante instituciones débiles y, más importante aún, creía que no había forma de solucionar el dilema de seguridad con Francia, y por lo tanto no había que acercarse a los franceses (Banchoff 1999: 39-44). Como dice Banchoff (1999: 46), si bien hubiera tenido que cambiar muchas de sus políticas, una cancillería de Schumacher no hubiera seguido el mismo curso que Adenauer, especialmente con respecto a Francia. Pero incluso antes de la lucha por la cancillería, Adenauer tuvo que luchar por el liderazgo de su propio partido. Por él se enfrentó contra Jakob Kaiser, que proponía una asociación con Europa que era más laxa que la que proponía Schumacher. Para peor, las posiciones de política exterior que sostenía no eran las que sostenía todo su partido y sus enemigos parlamentarios, por lo que le costó mucho lograr una estabilidad en la política exterior -que logró con una victoria electoral en 1953 (Banchoff 1999: 47-51).

Sabiendo cómo pensaba el Viejo, la respuesta al Plan Schuman no debe sorprendernos: también aceptó (y los franceses ya sabían de su compromiso antes del discurso)³⁸. Inmediatamente empezaron las negociaciones entre los seis, las cuales fueron arduas por diferentes motivos³⁹. Lo importante es resaltar que aquello que Schuman, Monnet y Adenauer consideraban como esencial (la cesión de soberanía) se vio refleja-

³⁸ Es importante aquí hacer una aclaración: no es la intención de este estudio argumentar que el dilema de seguridad irresuelto fue la única causa de la integración. Como muestran Hitchcock (1998) y Gillingham (1992, 2003), los incentivos a unirse a un sistema como este eran muchos, entre los que se pueden nombrar las pretensiones de Francia de controlar a Alemania o de Adenauer de por fin tener algo que se parezca a una política exterior, mostrándose con mandatarios extranjeros. Entre todas las causas que puede haber, la Guerra Fría puede tener tanto o mayor peso que el dilema de seguridad para explicar la integración. Lo único que se está diciendo aquí es que el dilema fue una condición necesaria para que existiera una sesión de soberanía.

³⁹ La dilación en la negociación reflejó los intereses estratégicos que cada uno tenía en la firma de la CECA, aunque no pararon la sesión de soberanía. Para saber más sobre la negociación, ver Gillingham (1992).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

do en el tratado en la Alta Autoridad (AA) de la CECA, un organismo de tecnócratas que tenía pocas restricciones a su labor⁴⁰ (Gillingham 2003: 22).

Antes de pasar a la siguiente sección, volvamos de nuevo a detenernos para resaltar las figuras de Monnet y Schuman. El Quai d'Orsay no se encolumnaba en su totalidad tras Schuman (Duchêne 1996: 27). Muchos dudaban de su política y lo hacían público. Schuman por ello se excluye de las negociaciones, solo las sigue en su rol de ministro y apunta a Monnet como el negociador francés para el tratado, como forma de excluir a un ministerio que podría jugarle en contra, incluso eliminando la sesión de soberanía. Es importante también resaltar el compromiso con el proyecto y la independencia financiera y política que Monnet tenía respecto del gobierno y parlamento francés (Gillingham 1992: 139-141), lo que lo hizo el candidato ideal para ser el representante de Francia en la negociación de la creación de la CECA.

1950-1954: discusión propuesta e inminente fracaso de la CED

Durante todo el desarrollo de la etapa anterior se veían síntomas cada vez más claros del nacimiento de la Guerra Fría, y por lo tanto de una preocupación por parte de los EE. UU. El primero fue el golpe de Praga y la sustitución del gobierno por uno comunista, ocurrido en 1948 con apoyo de la URSS. El segundo fue el inminente nacimiento y consolidación final de la República Popular China, lo que prácticamente (a ojos de Occidente) terminaba de dividir al mundo en Este y Oeste. El tercero fue el 29 de Agosto de 1949, cuando la Unión Soviética explotó su primera bomba nuclear. Esto ya le quitaba a los EE. UU. su monopolio nuclear, lo que fue visto en todo Occidente como una alarma importante (Ruane 2000: 2-3; Large 1996: 31-45, 62-65).

Ninguno de estos desarrollos tuvo un efecto considerable en Europa. Todos fueron acompañados por una mayor presión de los EE. UU. para que la integración se llevara a cabo más rápidamente, pero nada más⁴¹. Fue el cruce del paralelo 38 norte por parte de las fuerzas norcoreanas lo que tuvo un efecto más prolongado en Europa. La guerra de Corea encontró a unos desprevenidos EE. UU. (pensaban que la URSS no

⁴⁰ Tenía una corte que la controlaba y un número limitado de herramientas a su disposición, que para peor resultaron ser inútiles en su objetivo de regular los mercados del carbón y el acero (Gillingham 1995; Alter y Steinberg 2007). Sin embargo, la AA gozaba de amplios poderes.

⁴¹ Ver "Memorandum by the President to the Secretary of State" (FRUS, 1950, vol. 4: 688-689) para ver una negativa clara al rearme, evidenciada sólo 9 días antes del inicio de la Guerra de Corea.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

podría llegar a lanzar una guerra en al menos algunos años) que entraron en pánico (evidenciado por el hecho de que no se molestaron en confirmar -sólo supusieron- si la URSS había asistido en el ataque, cosa que no hizo) y cambiaron su política para Europa: ahora no sería la mayor e incontestada prioridad la integración económica y política; esta sería acompañada (no sustituida) por el rearme (Gillingham 1992: 250-254).

Adenauer, como ya se ha visto, mantenía una preocupación por la seguridad. Ahondando un poco más, se puede observar que antes de la guerra de Corea el Canciller ya mantenía un firme interés por el rearmamento⁴². Como es de esperarse, lo continuaría manteniendo, con una mayor intensidad desde las hostilidades⁴³. Lo problemático para el Viejo es que sus conciudadanos no querían el rearmamento, incluso después del inicio de la guerra (Large 1996: 45-50, 73-81).

Los franceses, con Schuman y Monnet a la cabeza, todavía preocupados por las negociaciones de la CECA (que habían comenzado antes del inicio de la guerra), sabían que esto era un golpe a sus intereses (Gillingham 1992: 250-266). Inicialmente, su postura era de negación total a cualquier tipo de rearmamento⁴⁴. Los franceses esgrimían que “El rearmamento sería provocativo para los soviéticos y no reforzaría, en un futuro inmediato, la defensa de Europa. Crearía una tormenta de protestas públicas en Francia y Alemania y podría comprometer la política de integración europea que se basaba en el supuesto de una Alemania desarmada” (Hitchcock 1998: 136).

Sin embargo, las cosas empeoraron para los franceses. El departamento de Estado de los EE. UU. había llegado, en Julio de 1950 a la decisión de que el rearmamento

⁴² Ver la entrevista en donde Adenauer empieza a hablar de la necesidad de un rearme germano sólo en el contexto de un ejército europeo (Adenauer 1949B, 1949C). Ver también Schwartz (1991: 116-124).

⁴³ Ver, por ejemplo, “Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem amerikanischen Hohen Kommissar McCloy” (AAPD, 1949/50: 246-249).

⁴⁴ Ver “United States Minutes, Private Meeting of the Foreign Ministers” (FRUS, 1950, vol. 4: 1198-1201) para una negativa de Schuman a una propuesta de rearme, dada durante la CMAE de Nueva York. También ver “Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blankenborn” y “Generalkonsul I. Klasse Krekeler, New York, an die Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten” (AAPD, 1949/50: 334-336, 347-349).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

germano era necesario⁴⁵, lo que se hizo aún más evidente en la oferta durante una la reunión de la CME de un paquete de asistencia por parte de los EE. UU. que se debía aceptar o rechazar en su totalidad: una alianza tradicional con asistencia financiera que también incluía el rearmamento de los germanos. Francia no podía seguir evitando la cuestión. Sabía que iba a tener que aceptar alguna forma de asistencia germana para la defensa de Europa. Por ello, respondieron a la oferta del “paquete” de Acheson durante la reunión del CMAE en Nueva York con avances mínimos que, aunque insuficiente para los norteamericanos, eran todo lo que el gobierno francés y Schuman podían asegurar que iba a pasar por la asamblea parlamentaria⁴⁶.

Los franceses se dieron cuenta que estaban en un callejón sin salida. Negarse al rearmamento iba a ser imposible: no podían ni tenían los recursos económicos para garantizar su seguridad por sus propios medios. Para peor, negarse al rearme alemán podría llevar a los norteamericanos a unilateralmente rearmarlos a través de la OTAN. Es por ello que Monnet entre Septiembre y Octubre de 1950 le propuso a Schuman un Plan Schuman extendido, que fuera a comprender también el área militar, formando un ejército común europeo⁴⁷. Esta idea fue aceptada por muchas personas dentro del gobierno (no todas, gran parte del gobierno se oponía) y se cristalizó en la propuesta del Plan Pleven (Hitchcock 1998: 141-144; Large 1996: 87-92).

Este plan no ocultaba su valor estratégico. La idea era integrar a Alemania a un ejército europeo que la controlara, mientras el resto de los países podrían seguir teniendo un ejército y un ministerio de defensa propios. Alemania, en cambio no tendría mi-

⁴⁵ Ver “Report to the National Security Council by the Secretary of State” (FRUS, 1950, vol. 4: 691-695) del 3 de Julio para el primer esbozo. Ver “Memorandum by the Director of the Bureau of German Affairs...” y “Memorandum of Conversation” (FRUS, 1950, vol. 4: 699-700, 702-703) para ver el firme convencimiento que para fines de Julio tenían el Departamento de Estado y el Presidente de la necesidad del rearme alemán.

⁴⁶ Ver “United States Minutes, Private Meeting of the Foreign Ministers” (FRUS, 1950, vol. 4: 1198-1201).

⁴⁷ Es interesante ver cómo, de nuevo, ambos no veían otra salida posible: “... debemos elegir entre dos alternativas. O nos resignamos a la inevitabilidad histórica y aceptamos la vuelta de Alemania a la comunidad internacional con fuerzas armadas y todos los atributos de soberanía o, como propuso el Plan Schuman, la integramos a la Europa Occidental continental” (Monnet 1950).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

nisterio de defensa, ejército propio, ni producción de armas. Tampoco le permitiría, por un tiempo, tener fuerzas aéreas o navales ni pertenecer a la OTAN (Schwartz 1991: 141-144). Lo peor de todo, para el gobierno francés, es que aún con este esquema de control, sólo pudo pasar la resolución en la asamblea nacional con un voto de confianza, lo que Large (1996: 93) llama “no un voto *por* un ejército Europeo sino uno *contra* el rearme Alemán” (énfasis original). Los americanos y británicos se negaron, alegando que sería muy discriminatorio para Alemania⁴⁸. Sólo una enmienda norteamericana, conocida como el Compromiso Spofford⁴⁹ permitió que esta propuesta fuera aceptada por los aliados, aunque con importantes reservas (Large 1996: 95-97).

Sin embargo, los aliados se toparon con una pared: Adenauer se negó rotundamente a aceptar la propuesta. El Canciller, como se ha dicho previamente, no gozaba de un gran apoyo para con su política exterior -sólo el 24% de los alemanes estaban a favor (Large 1996: 103)- y este plan discriminatorio no iba a ayudar. Adenauer exigió, por lo tanto, dos cosas para poder venderlo la idea en Alemania: a) que se tratara a los Alemanes como iguales y compañeros en la alianza; y b) que esto se viera reflejado en alguna modificación en el Estatuto de ocupación, que se podría transformar en un acuerdo contractual. Durante la conferencia de la OTAN en Bruselas a fines de 1950, los aliados aceptaron⁵⁰ y se iniciaron dos negociaciones: una que lidiaba con las exigencias alemanas y otra con el proyecto del ejército europeo (Large 1996: 97-107).

La primera de ellas -era más una reunión para ver las exigencias alemanas que una negociación-, llevada a cabo en Petersberg, se precipitó inmediatamente. Los germanos no sólo hacían demandas militares enormes, sino que además tenían exigencias políticas importantes, como el reemplazo del Estatuto de ocupación por un contrato, la creación

⁴⁸ Ver “The Secretary of State to the Embassy in France”, “Memorandum of Conversation” y “The Secretary of State to the Embassy in France” (FRUS, 1950, vol. 3: 384-385, 403-404, 410-412) para la negativa norteamericana y “Memorandum of Conversation” (FRUS, 1950, vol. 3: 404-406) para la negativa conjunta.

⁴⁹ Su esencia se refleja en “Report by the North Atlantic Military Committee” (FRUS, 1950, vol. 3: 538-547).

⁵⁰ Los americanos y británicos porque sabían que estaban en una situación delicada para todos y los franceses porque aceptaban cualquier tipo de acción que retrasara el rearmamento.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

de un ministerio de defensa, que el comando aliado se transformara en una embajada, lo que transformaba a la ocupación en una invitación de Alemania para los Aliados⁵¹.

La atención de todos se centró en la Conferencia de la CED en París. Durante su desarrollo, hubo un cambio importante: los americanos (por recomendación de Eisenhower -futuro presidente y actual SACEUR-⁵² y David Bruce -embajador en Francia⁵³) cambiaron su política para con la CED, y la apoyaron desde ese momento, entendiéndola como la mejor manera de rearmar a Alemania⁵⁴. Con la presión americana y la resolución paulatina de los puntos de conflicto entre los galos y germanos, Adenauer empezó a ver con mejores ojos la solución propuesta. Sin embargo, insistió, se debían observar cambios en el Estatuto de Ocupación y una mayor igualdad entre las partes⁵⁵. Esto terminó llevando a los Aliados a juntarse en Washington para preparar las nuevas

⁵¹ Un resumen de las demandas alemanas se puede ver en FRUS (1951, vol. 3: 1044-1047), mientras que un resumen de las negociaciones en su totalidad se puede ver en FRUS (1951, vol. 3: 990-1043).

⁵² Aquí se nota el trabajo de Monnet: Eisenhower era un escéptico de la CED, pero Monnet y McCloy (Alto Comisionado en Alemania, quien había sido transformado en su apoyo para la CED por Monnet) cambiaron su parecer. Esto a su vez, terminó siendo fundamental para el apoyo norteamericano a la iniciativa (Large 1996: 125-127). Al igual que con la CECA, no es lo único que hizo por la CED (ver Dwan 2000).

⁵³ Bruce fue *muy* importante para cambiar el rumbo de la política norteamericana con respecto a la CED. Decía en un largo cable que es en parte responsable por el cambio: “Su cable [Acheson argumentaba que EE. UU. debería forzar el rearme unilateralmente] asume que la contribución alemana será excesivamente demorada si espera la terminación y ratificación del tratado del ejército europeo. [...] Yo creo, sin embargo, que el ejército europeo no va a retrasar, sino apurar la contribución alemana, comparada con los esfuerzos para forzar la solución...” (FRUS, 1951, vol. 3: 806-807, el reporte completo está en 805-812).

⁵⁴ Para ver el cambio en la política con respecto a la CED, ver el cable de Acheson del 28 de Junio que dice que lo mejor es olvidarse de la CED o forzar su implementación inmediata (FRUS, 1951, vol. 3: 801-805) y ver el cable posterior al que envía Bruce (FRUS, 1951, vol. 3: 813-819), en donde establece la posición del Departamento de Estado y argumenta que “El enfoque sugerido es tomar la idea del ejército europeo y ver cómo se puede utilizar para ayudar en la solución de los problemas ...” (FRUS, 1951, vol. 3: 816).

⁵⁵ Ver “Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem amerikanischen Hohen Kommissar McCloy” (AAPD 1951: 379-386).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

posturas frente a una nueva ronda de negociaciones para el nuevo contrato con Alemania⁵⁶. Solucionados estos conflictos y los de la CED -estos iban a llevar mucho tiempo y muchas conferencias para resolverse- y una nueva e insincera oferta de la URSS para la reunificación alemana, todos parecían estar de acuerdo. Tras un nuevo reaseguro por parte del Reino Unido en el que un ataque a la integridad (esto significaba que el ataque podría ser interno o externo) sería considerado un ataque al propio país, los representantes de los seis países se reunieron en Bonn para firmar el nuevo contrato y en París para firmar el tratado de la CED⁵⁷ (Large 1996: 143-153).

Sin embargo, las chances para que el tratado pasase por los parlamentos de Alemania y Francia no eran buenas. En Alemania, como ya se ha dicho, Adenauer no contaba con todo el apoyo necesario. Sólo tras una lucha con el parlamento y una batalla constitucional (resuelta cuando Adenauer consiguió en 1953 una mayoría suficiente para modificar la Ley Fundamental) el canciller logró ratificar el tratado (Large 1996: 154-175). En Francia no iban a tener tanta suerte. Más de dos años después de la firma del tratado, la asamblea le negaba la ratificación al gobierno de Mendes-France. A pesar de que luego Eden terminaría solucionando el inconveniente con la incorporación inmediata de Alemania e Italia en la UEO (Ruane 2000: 111-172), dos preguntas quedan: ¿Por qué el parlamento francés rechazó el tratado? ¿Por qué tardó tanto en hacerlo?

Con respecto a la segunda pregunta, hay que decir que había muchas causas, pero dos resaltaban. La primera de ellas fue el hecho de que todos los primeros ministros anteriores a Mendes-France⁵⁸, no querían llevar el tratado a debate porque sabían que no iba a pasar por la asamblea, lo que sería un golpe para sus gobiernos (Hitchcock 1998: 169-196; Ruane 2000: 35-41). La segunda causa fue que el financiamiento que

⁵⁶ Allí Acheson hace “público” (frente a sus pares de Francia y el Reino Unido) por primera vez su apoyo a la iniciativa de la CED (FRUS, 1951, vol. 3: 1268-1271).

⁵⁷ Francia en 1952 dejó su oposición a la creación de un ejército germano de lado (Gilbert 2012: 40) y estableció un cuasi principio de igualdad. Bajo el tratado, finalmente, *todos* los miembros aportarían hombres al ejército europeo desde sus propios ejércitos, las decisiones serían tomadas por un órgano independiente -que deberían tener aprobación de un consejo de ministros- y habría un presupuesto común.

⁵⁸ Mendes-France asumió con la promesa de terminar los problemas de política exterior. Intentó hacer que la CED pasara por la asamblea, pero luego abandonó el proyecto y dejó que fracasara (Hitchcock 1998: 191-196).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Francia recibió durante todo este período fue enorme⁵⁹, y la negativa a la CED iba a terminar con ello. Dice Gillingham (2003: 30-31): “Desde 1951 hasta 1954, [...] la asistencia financiera anual provista por el Programa de Seguridad Mutua se aproximó a la del Plan Marshall. En el [...] caso francés, esta asistencia equivalía a la mitad de todos los gastos en defensa, o aproximadamente un cuarto del presupuesto francés”. El autor continúa, “Después de la derrota en Dien Bien Phu y la decisión de abandonar Vietnam, el gabinete francés estaba finalmente en la posición de arriesgarse a perder la asistencia de los EE. UU. Seis semanas después, la CED estaba muerta”.

En cuanto a la primera pregunta, hay que decir que quienes se han opuesto han dado muchas razones. Sin embargo hay algo que las une a la mayoría: el realismo subyacente. Primero, había un miedo a la reaparición del ejército alemán⁶⁰. Si bien esto es más lógico que realista (después de todo, el miedo al rearme alemán estaba basado en un cálculo histórico, más que realista), se sumaba a una desconfianza en el rol de los tratados para poder frenar a Alemania⁶¹. Segundo, se notaba un gran temor a la pérdida del ejército francés (lo que no es sólo un miedo a la indefensión, sino también un problema de orgullo)⁶². Tercero, estaban los que no querían poner las decisiones en manos

⁵⁹ Como dice Hitchcock (1998: 147-152), los gastos que tenía Francia para su defensa eran gigantescos.

⁶⁰ Declaraciones como la de Pierre André (citado en Willis 1965:141) abundaban: “La reconstitución de la armada francesa es una garantía de paz. La reconstitución de una fuerza armada germana, aunque se llame Reichswehr o Wehrmacht, aunque sea integrada en una armada europea o no, trae la casi certeza de que vamos a ser arrastrados a una guerra en el futuro cercano...” (ver Willis 1965: 141-144 para más declaraciones de este estilo).

⁶¹ Decía Herriot (citado en Willis 1965:142) estar “muy perturbado por el problema de Alemania, por el problema de rearmarla [...] Desafortunadamente, el alemán no tiene, quizás, un debido respeto por las firmas, y confieso que con esto, las garantías en papel no me parecen suficientes”.

⁶² Así, Lapie hablaba de “el grave peligro que toca los corazones de todos, el peligro de que la armada francesa pueda desaparecer, la armada que, aunque haya cambiado con todos los regímenes, sabemos que es la arteria permanente de la patria” (citado en Leites y de la Malène, 1957: 200).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

de un cuerpo de tecnócratas a los que no podrían controlar⁶³. Cuarto, estaban los que tenían miedo de que Alemania controlara totalmente el órgano decisorio de la CED, lo que llevaría a Francia a defender causas que no eran propias y a entrar en guerras ajenas⁶⁴.

Francia entonces se golpeó contra una pared. Por más que un grupo de idealistas pretendan establecer una institución internacional que pretenda limitar la capacidad de defensa del Estado, siempre que haya estas limitaciones al ejercicio de la autodefensa, el realismo propone que algo va a limitar su ejecución. En perspectiva, el fracaso de la CED era algo que se podría plantear como inminente. Lo que este tratado proponía no era sólo una alianza militar, sino la internacionalización de los aparatos militares de los distintos países miembros. Estos estatistas pretendían dar un salto demasiado grande en la integración. Pretendían pasar de una organización que tomaba decisiones sobre la producción de acero y carbón a una que tome decisiones sobre la defensa militar, algo que iba demasiado en contra de la soberanía, y que, por lo tanto, los Estados y parlamentos nacionales no iban a aceptar. En palabras de Gilbert (2012: 34):

“El tratado de la CED, en contraste [al de la CECA] representaba una importante renuncia de soberanía de los seis países. El tratado pasaba el control efectivo de las fuerzas armadas al comandante de la OTAN en Europa, creaba una autoridad común a cargo de la política de adquisición de material militar [...] La CED era un puente demasiado grande, y no sólo para los franceses. Lo que su fallo le enseñó a los gobiernos europeos fue que la integración era más simple en la esfera económica que en esas áreas [...] lo que iba al corazón de la soberanía nacional...”

1954-1958: legado de las iniciativas anteriores; creación de la CEE y Euratom

El rechazo de la CED por parte de la asamblea fue un golpe profundo para todos los implicados en el asunto. Estados Unidos aprendió de él que, si bien la integración

⁶³ Quizás el más ardiente crítico del grupo de tecnócratas que buscan desnacionalizar a Europa era De Gaulle, quien veía en Monnet la representación de estos males (ver Leites y de la Malène, 1957: 199-200).

⁶⁴ Vale recordar que: a) había disputas abiertas (siendo la del Sarre la más importante); y b) había objetivos no compartidos; Francia no quería ser arrastrada a una guerra de reunificación (Willis 165: 142-143).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Europea seguía siendo un objetivo de la política exterior, ya que era la mejor forma de garantizar la paz -y por lo tanto un menor involucramiento en Europa-, este objetivo no debía ser apurado ni presionado. Los EE. UU. aprendieron que la mejor manera de avanzar en su objetivo era con un apoyo externo, no mediante la presión (Giauque 2002: 13-15).

Por otro lado, seguía siendo verdad lo que dijo McCloy en 1951:

“En general, el Plan Schuman se ve como una “cosa maravillosa”. Ninguna persona sabe lo que significa realmente, pero son suficientes las ideas generales vinculadas a este acerca de una unión de Alemania y Francia que para todos los tiempos excluiría conflictos bélicos. Crece la convicción de que se puede volver a confiar en Alemania”. (AAPD 1951: 381)

El Plan Schuman, si bien no había sido un éxito total en su objetivo de lidiar con la producción de acero y carbón, sí había sido exitoso en su objetivo político. Como dice Gillingham (2003: 27), la CECA y Monnet podrían decir que su accionar -si bien no sustentado por la práctica, sino por la creencia por parte de los estadistas- había sentado un precedente y divisado una forma de resolver conflictos estatales.

Francia se encontraba en una situación más preocupante. Como dice Dinan (2014:71): “La entrada de Alemania en la OTAN en Mayo de 1955 ató firmemente al país en el campo occidental. Con Alemania casi totalmente soberana y re-militarizada, la naturaleza de la cuestión alemana, y por lo tanto de las relaciones franco-germanas, cambiaron completamente. Francia no podría extraer más concesiones del Reino Unido o los EE. UU. amenazando con bloquear la recuperación alemana”. Para peor, por ser responsable de la caída de la CED, Francia se encontraba en un aislamiento político.

Frente a esta situación, los franceses tomaron dos decisiones: primero, decidieron acercarse nuevamente a Alemania -para evitar el aislamiento-, pero intentaron evitar que esto se transformara en un nuevo arreglo institucional; segundo, decidieron intentar volver a la vieja alianza con el Reino Unido, incluso intentando reforzarla institucionalmente. Evidencia de lo primero se puede observar en un conjunto de acercamientos entre Alemania y Francia en términos culturales, educacionales y lingüísticos al nivel de personas, en un tratado comercial firmado en 1955 (Dinan 2014:70-71) y en la resolución del conflicto del Sarre (ver Wolff 2003: 96-103). La confirmación se da en la con-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

ferencia de Messina⁶⁵, en la que el representante francés -el ministro de asuntos exteriores Pinay- sólo accedió a apoyar la creación de una comisión que analizara los méritos de un mercado común -que tenía prohibido apoyar (Moravcsik 1998: 106)- por presión de sus pares, y no porque lo creyeran necesario (Dinan 2014: 74). Muestra de lo segundo son la aventura de Francia y Gran Bretaña en Suez y el intento de Francia para establecer una unión fuerte entre los dos países -proponía la unión económica casi total y una ciudadanía compartida (Lynch 1997: 155-157). Ambas fueron un fracaso total y no obtuvieron lo que se proponían.

¿Cómo golpearon estos sucesos a la política exterior francesa? Las malas experiencias con el Reino Unido sirvieron para demostrarles que una alianza estrecha entre ambos no iba a existir⁶⁶. El acercamiento con Alemania sirvió para calmar las aguas internacionales, salir del aislamiento político y, sobre todo, para recordarle a los franceses que Alemania seguía siendo su aliado, quizás el más importante. Por ello, desde ese entonces, Guy Mollet, el primer ministro, decidió estrechar la alianza con Alemania⁶⁷.

Pero esto no ocurrió solamente porque Francia se dio cuenta que Alemania representaba la mejor opción como alianza, sino porque Adenauer tomó una línea de acción diferente a la que venía tomando hasta el momento. Como se ha visto previamente, el Canciller había mantenido una política de aceptación del liderazgo y de las propuestas francesas. Desde la debacle de la CED tomó otra postura: si bien el objetivo máximo era evitar un nuevo desastre, Adenauer se iba a acercar lo máximo posible a las exigencias francesas con sus propuestas, para establecer por fin una asociación de algún tipo que

⁶⁵ La de Messina era una conferencia que tenía como objetivo nombrar a un sucesor de Monnet en la AA. Fue discreta en su desarrollo, pero sentaría las bases para lo que luego sería la CEE.

⁶⁶ La objeción de Dinan (2014: 76-77) sobre la importancia marginal de Suez es válida hasta cierto punto. Es verdad que Francia estaba comprometida a la conferencia previamente. Sin embargo, como dice Lynch (1997: 155-157), no era la única opción, e incluso no era la más tentadora. Aunque la Asamblea Nacional había cambiado su composición a principios de 1956 (Lynch 1997: 151), se temía que no aceptara un nuevo plan de integración. Por eso, dos meses antes de la crisis del Sinaí, Francia todavía consideraba una unión total con el Reino Unido. Ver también Sutton (2007: 79-81, 122-127).

⁶⁷ La evidencia más clara es la firma de arreglos militares secretos en 1957 (Sutton 2007: 81).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

llevara a la asociación política tan deseada, y por lo tanto a la resolución del dilema de seguridad todavía irresuelto desde el año 1870⁶⁸.

Sin embargo, ambos países tenían causas para ser cautos frente a la conferencia en Messina. En ambos países había oposición al establecimiento de un mercado común y había una necesidad de evitar un nuevo desastre como el de la CED⁶⁹. En Alemania, el conflicto se debía a una diferencia de objetivos. Adenauer, Hallstein y Von Brentano⁷⁰ estaban a favor de una unión aduanera, ya que era la mejor forma de unir económica y políticamente a Alemania y Francia, evitar la cuestión alemana y dejar por fin de lado el dilema de seguridad (Giauque 2002: 12-13, 20-21). Erhard -ministro de economía-, en cambio, estaba a favor de una zona de libre comercio por cuestiones estrictamente económicas. El problema era difícil de evitar para Adenauer, ya que Erhard era una figura apoyada por la ciudadanía y prominente dentro del gobierno (Dinan 2014: 73). Los estadistas franceses⁷¹, en cambio, tenían a gran parte de la opinión pública, de la asamblea nacional y de los empresarios en contra. Lo que la conferencia ofrecía (liberalización del comercio) no estaba totalmente a favor de los intereses de dichos grupos. Por lo tanto, si bien Francia se mostró a favor de Euratom⁷², se encontraba en duda en cuanto al mercado común (Giauque 2002: 17-18, 21).

En este caso, el rol que Monnet había ocupado en idear planes para evitar estos puntos muertos lo ocuparon Spaak y Beyen. Ambos, por razones distintas⁷³, enviaron

⁶⁸ Decía Adenauer en 1955: "... a menos que Alemania se integre con Occidente más profundamente, el creciente nacionalismo podría hacer más susceptible a la República Federal a las ofertas soviéticas, especialmente la re neutralización" (FRUS, 1955-1957, vol. 4: 307).

⁶⁹ Ver "Telegram From the Ambassador in France to the Department of State", donde Pinay habla sobre el miedo de que el tratado del mercado común no pasara por la asamblea (FRUS, 1955-1957, vol. 4: 407-408).

⁷⁰ Von Brentano era ministro de asuntos exteriores; Hallstein era una figura muy influyente en ese ministerio y en el gobierno alemán.

⁷¹ Que todavía no estaban seguros de querer profundizar la integración con Alemania.

⁷² Francia tenía la necesidad de obtener acceso a los recursos nucleares de Europa para poder continuar con sus proyectos nucleares, tanto el civil como el militar.

⁷³ Spaak -ministro de asuntos exteriores de Bélgica-, convencido por Monnet, buscaba una manera de profundizar la integración política. Fue por ello que en un memo a Eden, le dijo que la integración es la única manera de contener a Alemania para que no lastime a otros o a sí misma

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

un memorándum pocas semanas antes del inicio de la conferencia en Messina que, en nombre de los países Benelux, proponía la creación de una unión aduanera y una agencia de energía atómica europea.

Dicha propuesta⁷⁴ le cayó como anillo al dedo al canciller. Si bien actuó cautelosamente para evitar una nueva debacle, a partir de ese momento se ve a un Adenauer obsesionado con atraer a Francia al nuevo arreglo institucional. Si antes los que insistían con la necesidad de la sesión de soberanía eran los franceses, en esta instancia sería el Viejo el que impondría al pooling condición a cambio de las múltiples concesiones que hizo durante todo el período de negociaciones⁷⁵.

Y aquí los estadistas franceses tenían una elección que hacer. Tendrían que inclinarse por Gran Bretaña o por Alemania. El problema era que toda esta dilación estaba alienando a los germanos, que ya estaban buscando alternativas. Esto era aterrador para Francia: Alemania podría dejar de lado la alianza con Francia (cristalizada en la CECA) por una nueva con Gran Bretaña o, lo que era peor, con el Este, reviviendo la lucha geopolítica que tanto asustaba a los franceses y que había generado todo el proceso integrador (Giauque 2002: 28, 52). Francia no se encontraba en un callejón sin salida como antes, pero ciertamente se encontraba en un punto de inflexión: o se aliaba con Gran Bretaña, o lo hacía con Alemania o dejaba expirar la oferta para que Alemania tomara

(Citado en Pond 1999: 24). Para Beyen -ministro de asuntos exteriores de Holanda- la unión aduanera era una necesidad económica (Dinan 2014: 72).

⁷⁴ Expuesta en el Reporte Spaak, entregado en Abril de 1956. Se empezó a debatir en la conferencia de Bruselas en Junio y terminó en Marzo de 1957 con la firma de los Tratados de Roma.

⁷⁵ El canciller le dio cinco concesiones importantes a los franceses. Primero, aceptó la creación de Euratom, a pesar de que no había mucho apoyo para dicha iniciativa en Alemania. Segundo, Adenauer le concedió a Francia la armonización de políticas sociales, que hacían poco competitiva a la economía francesa. Tercero, le dio beneficios económicos, en forma de excepciones, a Francia. Cuarto, Adenauer sentó las bases para lo que hoy se conoce como la Política Agrícola Común, una gran defensa del sector agrícola francés. Quinto, aunque la idea era impopular en Alemania, el Viejo le concedió a Francia la unión de los territorios ultramarinos al mercado común (Giauque 2002: 23-27). Hubo sólo una concesión que Adenauer se negó a dar: Alemania no iba a aceptar que el pooling se pudiera evitar. Aceptó retrasarlo, pero no aceptó una propuesta de Francia para someter el principio a un voto unánime (lo que le daría poder de veto) 4 años después de la entrada en vigor del tratado (Bundesregierung 1956).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

la decisión que considerase más oportuna. Dos factores -el dilema de seguridad, que podría ser mitigado por la propuesta y las enormes concesiones económicas- hicieron que Francia optara por Alemania (Giauque 2002: 28-30, 52-54). Por ello rápidamente concluyeron las negociaciones y en Marzo de 1957 los seis países firmaban los tratados de Roma, estableciendo la CEE y Euroatom.

La lógica detrás del accionar del Canciller Adenauer

Es útil, antes de pasar a las conclusiones del capítulo, preguntarnos por las razones que el Canciller tenía para accionar de la manera en que lo hizo. En este aspecto, será útil ver dos sesiones del Gabinete Federal de la República Federal de Alemania (Bundesregierung 1956, 1957). En ambas (una ocurrida al comienzo de las negociaciones de la CEE y la otra cercana al fin de las mismas), se puede dilucidar cuál era la motivación del Canciller y qué lógica lo invitaba a trabajar.

Sobre la motivación de las negociaciones, Adenauer era muy claro:

“... el mercado común debe brindar la posibilidad de crear una Europa unida. Por esta razón, el mercado común no es solo una parte sino el núcleo de nuestros esfuerzos. No debe ser degradado. [...] el mercado común persigue como mínimo en la misma medida objetivos políticos y económicos. Quien no acepte el objetivo político, aún podrá ser ganado para el objetivo económico. [...] el objetivo político es el objetivo principal. Por otro lado, el ingreso al mercado común debe estar permitido por razones económicas, pero no debe hacer peligrar el objetivo político” (Bundesregierung 1957).

Adenauer creía, entonces, que la bonanza económica era una condición *sine qua non* del mercado común. Pero este objetivo no era el primordial. El crecimiento económico no se buscaba por su utilidad *per se*, sino por su capacidad de atraer a más países dentro del esquema de integración europea y por su capacidad de mantener a los países participantes atados. Se buscaba aumentar los lazos económicos para unir a los países y así hacer mucho menos probable la oportunidad de una confrontación entre los Estados.

En cuanto al pooling de soberanía, el Canciller creía que ésta era la única manera de evitar que el mercado común no retrocediese. Por ello, el Canciller insistió desde el

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

principio de las negociaciones en que la regla de la mayoría de 2/3 sea la regla de decisión del Consejo de Ministros de la CEE⁷⁶ (Bundesregierung 1956).

Antes de concluir con el análisis, es útil volver a pensar en las figuras personales y qué hubiera pasado si ellas no estaban. Si Adenauer por alguna razón no estaba ahí, o tenía una tendencia similar a la que sostenía Erhard -su ministro de economía-, Alemania hubiera propuesto una zona de libre comercio similar a lo que propuso el Reino Unido, la AELC. Esto se debe a que Erhard sólo veía una necesidad: la económica. Como el canciller, en cambio, pensaba que era necesaria una asociación que ayudara a terminar con el dilema de seguridad, estableció una unión económica con pooling de soberanía. Esto se evidencia en ambas sesiones. En la primera de ellas, ocurrida poco después de la propuesta del AELC por parte de Gran Bretaña, Erhard era un gran defensor de dicha propuesta; propuso retrasar las negociaciones de la CEE y escuchar a Gran Bretaña antes de continuar, esgrimiendo argumentaciones económicas. Adenauer y Hallstein se opusieron, argumentando que el mercado común era el objetivo a perseguir, y un área de libre comercio con Inglaterra, si bien interesante económicamente, no debía alejar los ojos del objetivo principal (Bundesregierung 1956). La segunda sesión trata sobre la intención de Francia de incluir a algunos territorios de ultramar en el mercado común. Esto era visto por todo el gabinete como una carga y un pedido excesivo por parte de los galos. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores creía que, para Francia, esta era una condición *sine qua non* del tratado. Erhard y algunos ministros estaban en contra de conceder en este punto, esgrimiendo causas económicas y políticas (Francia explotaba su posición para obtener mejores condiciones), y, por lo tanto estaban dispuestos a mirar otras alternativas. Adenauer y Hallstein, si bien notablemente irritados por el asunto, estaban dispuestos a conceder, para poder traer a Francia a bordo (Bundesregierung 1957).

¿Por qué no se unió el Reino Unido al proceso de integración europeo?

⁷⁶ El la sesión de soberanía cambiaría de forma con respecto a lo que había sido la CECA. Antes, el poder estaba en la AA, lo que era un mixto entre pooling y delegación. En la CEE, como “la idea supranacional está relegada” (Bundesregierung 1956), si bien seguiría existiendo un órgano similar (la Comisión), éste tendría un rol menor. Sin embargo, en el Consejo de Ministros se rechazaría la toma de decisiones unánime, estableciendo así el principio de pooling de soberanía.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Es útil preguntarse por qué el Reino Unido no se unió al proceso de integración. Después de todo, éste demostró tener méritos económicos, y razones políticas -al menos con una vista rápida de la situación- no parecen faltar.

Gran Bretaña compartía con los Estados Unidos el análisis de amenazas. Veía como problema de seguridad a la Unión Soviética, no a Alemania. Por lo tanto, uno de los dos requisitos que el marco teórico establece para unirse a un esquema de integración con un pooling de soberanía -la presencia de un dilema de seguridad- no se encuentra. El problema es que el otro requisito -necesidad económica- se presentaba de una manera parcial. Gran Bretaña se encontraba en una situación económica que no era óptima, pero no necesitaba del proceso integrador: el mayor de los problemas de Gran Bretaña estaba en su balanza de pagos y el Plan Marshall terminaba esos problemas.

Pero sería útil hacer un análisis de los tres procesos integradores y ver cuál fue, específicamente, la respuesta del gobierno de turno frente al esquema integrador propuesto. Se podrá ver de allí que el Reino Unido mantuvo una política constante de oposición a la sesión de soberanía. Según Geddes (2013:45) el Reino Unido hizo tres cálculos equivocados. En primer lugar, creía que la supranacionalidad era una propuesta idealista que iba a fallar en el mediano o largo plazo. En segundo lugar creía que la mejor manera de enfrentar los problemas de la posguerra era con la creación de un área de libre comercio que evitara el pooling. En tercer lugar, los británicos subestimaron los conflictos que iban a tener para acceder a las instituciones que fueran creadas en este momento. ¿Y a qué se debe esto? En palabras de Young (1993: 34): “Está claro que la decisión de evitar involucrarse en el Plan Schuman [aplicable a todo el período] estuvo basada en más que en una obstinación doctrinaria o filosófica. Era la culminación lógica de la evolución de la política británica desde Enero de 1948. Gran Bretaña no podía compartir la obsesión francesa con Alemania y no vio ninguna necesidad de aceptar una potencial pérdida de soberanía de gran envergadura”.

En la primera instancia, frente a la propuesta de la CECA, la respuesta británica se puede resumir en las palabras de Churchill: Gran Bretaña iba a estar “con pero no ser parte de” Europa. Como dice Lord (1998) en su explicación de la respuesta británica, el Reino Unido tenía muy buenas causas tanto económicas como políticas como para buscar una asociación con Europa. Sin embargo, también había riesgos, y sobre todo faltaba una causa por la cual Gran Bretaña necesitara unirse. El Reino Unido no tenía una historia de luchas contra Alemania o Francia. En ambas guerras anteriores había actua-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

do como un estabilizador hegemónico, no como causante de las mismas. Su rol había sido el de mantener a Alemania bajo control. Una vez que Alemania estuvo desarmada, el Reino Unido no tenía causas para unirse a ella ni a Francia. Por ello adoptaron la posición de “con, pero no parte de” Europa. Iban a asociarse con cualquier institución que saliera, pero no iban a formar parte de ella. Además, dos de sus sectores económicos más fuertes eran la producción de acero y carbón, que podrían sufrir mucho al poner su producción y distribución a cargo de una institución supranacional que no controlaría unilateralmente⁷⁷ (ver Gillingham 1992:121-137). Por ello buscaron asegurarse el acceso al mercado, pero no ser controlados por una institución.

En el caso de la CED es donde se ve más fuertemente la creencia británica de que todo intento de pooling era un error de idealistas. Como dice Young (1993: 35-43), los británicos creían, en una clara visión realista, que la CED iba a fallar, porque nunca se podría poner al ejército nacional bajo el control de un cuerpo que las naciones no pueden controlar unilateralmente. Por ello, mientras se encargaron -sobre todo con la labor de Morrison y Eden a cargo del Foreign Office- de asistir al proyecto de toda manera posible, sabiendo que en última instancia iba a fallar⁷⁸. No querían ser acusados de sabotaje del proyecto, pero sabían que iba a fallar. Por ello, ni bien el proyecto falló, Eden “salvó el día” mediante la creación de un cuerpo intergubernamental (la UEO) que les cuadraba más a los británicos.

⁷⁷ La aceptación de la integración podría haberse dado si esta no incluía una sesión de soberanía. Como dice el marco teórico, si hay necesidad económica, se verá como mucho una delegación a instituciones. En efecto esto es lo que se observa: cuando los seis fundadores le propusieron a Gran Bretaña unirse, la respuesta fue simple: lo harían si se quitaba del medio la supranacionalidad. Como dicha demanda no fue aceptada, Gran Bretaña no se unió. En palabras de Attlee, Primer Ministro inglés en el momento: “Nosotros no estamos preparados para acapetar el principio de que las más vitales fuerzas económicas de este país deban ser entregadas a una autoridad que es antidemocrática y responsable ante nadie” (Swann 2000).

⁷⁸ Decía Eden en un memo (citado en Young 1993: 39): “Estamos listos para participar activamente en todos los planes de integración en una base intergubernamental; consideraciones de defensa, nuestras conexiones con el Commonwealth y el área de la Libra Esterlina nos inhiben de subordinarnos [...] a cualquier autoridad supranacional europea; sin embargo [...] le hemos asegurado [a los Seis] nuestra buena fe y nuestro deseo de estar asociados con su trabajo, sin membresía [a la CECA y/o CED]”.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Cuando se propuso la creación de la CEE, el Reino Unido volvió a creer que esta iba a fallar, por su contenido supranacional. Pero en este caso decidieron apurar el proceso. Por ello crearon, junto con otros países de Europa, la AELC, donde invitaban a los Seis a participar también. La idea era terminar integrando a todos en un área de libre comercio, y evitar la división europea, con las naciones más industrializadas cerradas en un mercado propio y con supranacionalidad como norma (Young 1993: 43-52).

Como se dijo previamente, el Reino Unido se opuso al principio de supranacionalidad, pero no basado en una obstinación filosófica, sino porque creían que la supranacionalidad era un método inadecuado para los problemas europeos del momento. Gran Bretaña y sus líderes, al no tener la obsesión que Alemania y Francia tenían por controlarse mutuamente, ni tampoco una amenaza existencial, no vio la necesidad de poner buena parte de su economía bajo el control de un organismo al que no pudiera afectar unilateralmente.

Conclusión

A lo largo de este breve análisis hemos visto cómo las élites políticas de Francia y Alemania reaccionaron frente a distintos desarrollos en la arena nacional e internacional desde 1945. El objetivo era poner a prueba tres aspectos del marco teórico: a) la importancia de los individuos en el accionar estatal; b) cómo las externalidades de seguridad funcionan y fueron el motor detrás de los intentos de integración que comienzan por un dilema de seguridad; y c) cómo el realismo defensivo es la teoría que mejor explica el comportamiento, ya que es posible evitar ciertas tendencias del realismo mediante la articulación de las externalidades, pero nunca es posible olvidarlas totalmente.

Hemos empezado viendo cómo el Estado-nación se encontraba en una situación precaria e inestable en términos políticos. Esta entidad había generado tres guerras a gran escala y se podría presumir que otra más vendría en camino si no se cambiaban los rumbos.

Francia se encontró inmediatamente frente a un callejón sin salida. La política de control se había tornado inefectiva. Debía haber un cambio, el problema era que este cambio -atarse económicamente a Alemania- era arriesgado. Fue aquí donde un grupo de personas (Schuman y Monnet) pensaron que peor era la alternativa: entrar de nuevo en una alianza con otro Estado, dejando a Alemania libre para aliarse con Oriente e ini-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

ciar una nueva lucha geopolítica⁷⁹. Decidieron entonces tomar la decisión arriesgada - como dice el marco teórico- y se ataron económicamente, por más que esto pudiera jugarles en contra. De no haber existido un dilema de seguridad, probablemente la respuesta hubiera sido diferente. Es complicado hacer un contrafáctico en este caso, pero probablemente una institución compleja como la CECA no hubiera existido.

Inmediatamente volvieron a recibir un shock externo: los Estados Unidos utilizaban todo su capital político, económico y diplomático para que Alemania se rearmara. Los estadistas franceses se volvieron a encontrar en un callejón sin salida. Aquí, la alternativa de no cooperar traía un riesgo enorme: el rearme unilateral y descontrolado de Alemania por parte de los Estados Unidos, lo que de nuevo podría llevar a una Alemania a que se alíe con quien le pareciera, incluso en contra de Francia. El problema es que la contrapropuesta francesa también tenía un riesgo enorme, porque no sólo reinstalaba al ejército alemán, sino que ponía al ejército francés bajo un ejecutivo que Francia no controlaba. Si Alemania llegaba a controlar al ejército francés a través de la CED o utilizaba el suyo y aprovechaba la confusión para neutralizar al francés, Francia estaría en el peor de los mundos. Por ello, si el dilema de seguridad no hubiera existido, probablemente el esquema que finalmente se utilizó (la UEO y la incorporación alemana en la OTAN) hubiera sido ofrecido previamente, y no como una solución de último recurso.

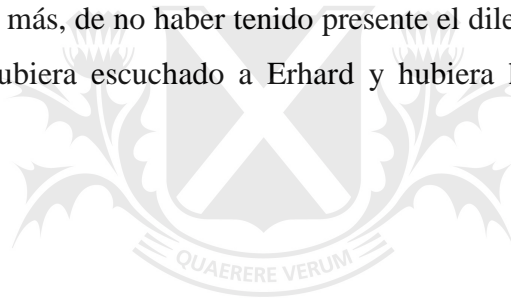
Sin embargo, las necesidades de autodefensa y las fuerzas del realismo, que se pueden aminorar pero nunca ignorar, derrotaron esta iniciativa. La CED proponía algo demasiado radical: la puesta del ejército fuera del control de los Estados. Si Alemania lo aceptó, lo hizo porque de todas formas no tenía un ejército previamente, no tenía nada que perder. Francia en cambio podría terminar, como se dijo previamente, en el peor de los mundos. No es raro que el proyecto fuera desechado por la Asamblea Nacional.

En una tercera instancia, Francia volvió a ver cómo Alemania se rearmaba bajo un esquema que no controlaba. Para peor, esto iba acompañado de una gran decepción de

⁷⁹ Prueba de ello es la manera en la que Monnet inicia el memorandum con el que termina de convencer a Schuman de la necesidad de “poolear” la producción de acero y cabrón: “Cualquier lugar al que miremos en la situación actual del mundo, nos encontramos con un callejón sin salida... Para salir de esta situación sólo hay una manera: acción concreta y resoluta, en un punto limitado pero decisivo...”, en el cual también dice que “La situación alemana está convirtiéndose rápidamente en un cáncer que va a ser peligroso para la paz en el futuro cercano y para Francia inmediatamente...” (Welch 1999: 135-136).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

parte de Francia a Alemania. Los estadistas franceses pensaron que una nueva alianza con el Este, una represalia o un intento de control alemán del continente era inminente. Por eso decidieron tranquilizar a Alemania con concesiones, al igual que hicieron durante la entreguerra, mientras se aliaban con el Reino Unido, al igual que hicieron durante la entreguerra. Aquí fue Adenauer, el canciller alemán, que tenía tanta necesidad como Francia de eliminar de una vez por todas el dilema de seguridad, el que pensó que estaba en una situación sin salida. Veía cómo todos los viejos enemigos de Alemania se volvían -o intentaban volverse- a aliar de alguna manera. Decidió entonces tomar la opción más radical de todas: una atadura económica amplia, aunque con menos supranacionalidad, y múltiples concesiones económicas a Francia. Francia volvió a encontrarse en un punto de inflexión y decidió atarse a Alemania, para eliminar de una vez por todas el dilema de seguridad que hacía más de 85 años rondaba en sus relaciones con Alemania. Una vez más, de no haber tenido presente el dilema de seguridad, el canciller probablemente hubiera escuchado a Erhard y hubiera hecho algo similar a la AELC británica.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 4: el camino hacia el Mercosur

Introducción

En este capítulo se estudiará el proceso que llevó al nacimiento del Mercosur. El capítulo busca iluminar ciertos aspectos de la integración regional. En primer lugar, que el primer acercamiento argentino-brasileño se dio por una amenaza conjunta a la democracia, y que el objetivo de aquellos que comenzaron y empujaron el proyecto (los presidentes Alfonsín y Sarney) era crear algo similar a la CEE. La idea era crear un mercado común latinoamericano, con instituciones similares a las que se encontraban en aquel momento en Europa. La lógica detrás del comportamiento de los presidentes, se verá a continuación, se basaba en un cálculo realista defensivo. Sin embargo, la confianza que los presidentes tenían en el acompañamiento de los empresarios al proyecto resultó ser infundada. Pasada la etapa simple de compatibilización, notaron que la única manera de seguir adelante era mediante un método de “integración desde arriba”, es decir desde el poder político. En segundo lugar, se verá que el cambio de presidentes en ambos países vino acompañado de un cambio de paradigma, y se pasó a ver todo en términos económicos. Por ello, la integración, que antes tenía un matiz político, pasó a tener uno económico. Lo que se buscaba era obtener el mayor rédito económico posible. Los presidentes decidieron cambiar el ritmo y estilo del proceso integrador, estableciendo límites mucho más cortos de tiempo e instituciones débiles. La democracia deja de estar tan amenazada como antes, el objetivo, por lo tanto ya no era un mercado latinoamericano, sino el rédito económico, llegara de la manera en que llegara. En tercer lugar, se observará lo que ocurrió en los años ‘90s con la muerte de la amenaza al régimen (con la desestimación en 1996 de las hipótesis mutuas de conflicto entre la Argentina y Brasil) y el éxito del Mercosur en el cumplimiento de sus objetivos.

El capítulo se desarrollará de la siguiente manera: en la segunda sección se hará un breve repaso histórico de la rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil, con énfasis en la disputa de Itaipú. En la tercera sección se analizará el proceso que llevó al acercamiento bilateral y la posterior integración inicial entre Argentina y Brasil. En la cuarta sección se analizará el nacimiento del Mercosur, teniendo en cuenta su contexto distinto al período anterior y las intenciones de los presidentes al crearlo. En la quinta sección se hará un epílogo donde se hablará del desarrollo del Mercosur en los 90s, su institucionalización y el fin de la amenaza a la democracia en 1996. Finalmente se hará un análisis del proceso integrador en su totalidad en las conclusiones.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Antes de comenzar con el análisis, es importante hacer una explícita advertencia. En palabras de Gardini (2006A): "... fuentes primarias escritas de la integración argentino-brasileña no son fácilmente accesibles. No hay documentación para el proceso temprano de integración 'salvo su resultado, que incluye los protocolos y el tratado [de Buenos Aires de 1986]'. El noventa por ciento de las negociaciones bajo investigación fueron concluidas oralmente y sin una agenda preparada". Hoy en día se dispone de mayor cantidad de documentos desclasificados, pero el hecho de que las negociaciones fueron orales y sin agenda es algo inalterable. Aquí sólo se puede confiar en las entrevistas realizadas y en los dichos de los políticos, tanto en sus escritos como en sus discursos.

Prólogo: breve reseña sobre la rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil

Los orígenes de la rivalidad geopolítica entre los vecinos del Cono Sur se remontan a la época previa a la independencia (Ameghino y Birocco 2002, Cervo 2002). Sin embargo, es a partir del siglo XIX que esta rivalidad se vigoriza. En primer lugar, con la Guerra del Brasil, en la que ambas naciones se enfrentaron por la Banda Oriental. En segundo lugar, con el apoyo militar y armamentístico del Imperio del Brasil a la sublevación de Urquiza contra la Confederación Argentina. Y en tercer lugar, con la batalla diplomática por el futuro de Paraguay después de la Guerra de la Triple Alianza (Monteoliva Doratioto 2002). Estos choques seguirían siendo preponderantes durante la primera mitad del siglo XX, sobre todo con la llegada de Estanislao Zeballos al Ministerio de Relaciones Exteriores a principios de siglo (Moniz-Bandeira 2002: 286-302). A partir de la llegada de Perón y Vargas al poder ambas potencias regionales siguieron disputándose la hegemonía continental, pero ahora alternarían entre intentos de integración, suspicacias reiteradas, abierta competencia geopolítica y carrera nuclear (Carasales 1997; Moniz Bandeira 2002: 303-310).

Quizás el punto más álgido de confrontación fue el conflicto de de Corpus-Itaipú⁸⁰. Hay autores, como Resende-Santos (2002), que argumentan que la resolución

⁸⁰ El conflicto de Corpus-Itaipú se revolvía alrededor del aprovechamiento del río Paraná. Brasil pretendía construir la represa de Itaipú a 220 metros del nivel del mar, con 120 metros de caída. Esto significaba que si la Argentina pretendía construir una represa, no lo podría hacer a más de 100 metros sobre el nivel del mar, porque sino inundaría las turbinas de Itaipú. La Argentina pretendía construir la represa de Corpus a 120 metros sobre el nivel del mar. El conflicto giraba

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

del conflicto significó la resolución de todos los conflictos entre Argentina y Brasil, al ser el único tema restante en la agenda de seguridad entre ambos países. Para estos autores, la resolución del conflicto con Brasil en 1979 explica todo el desarrollo posterior, incluido el fortalecimiento democrático, el proceso de integración y el acercamiento bilateral.

Sin embargo, esta interpretación parece equivocada. Como bien dice Gardini (2006B), hay muchas razones para matizar la interpretación. En primer lugar, esta nueva batalla era la última en una serie de instancias de una rivalidad geopolítica muy antigua, desatada principalmente por la intención de ambos países de ser el hegemon regional. El conflicto era una respuesta a la presión norteamericana para el abandono de la energía nuclear -reflejado en el veto de los EE. UU. al tratado de Brasil con Alemania- y a la crisis del petróleo que recién terminaba. Esto hizo que Brasil mirase a la energía hidroeléctrica. Sin embargo, estos dos factores eran en gran medida contextuales, no parte de un conflicto arraigado.

En segundo lugar, tanto la resolución pacífica de este conflicto, como los acontecimientos inmediatamente posteriores tienen una explicación realista de su funcionamiento, lo que pone muy en duda la idea de una causa subyacente a la idea de acercamiento sostenido. La resolución del conflicto de Itaipú tiene dos fundamentos. En primer lugar, como dice Resende-Santos (2002), su resolución trajo beneficios domésticos en ambos países. En segundo lugar, ambos países tenían razones geopolíticas (ambos tenían demasiados frentes beligerantes abiertos) para no enfrentarse por Itaipú (Gardini 2006B). Con respecto a la visita presidencial de Figueiredo en 1980 y la firma de acuerdos durante esa visita, vale decir que había una causa primordial para que esta visita se diera y, más importante aún, para que se diera el acuerdo nuclear. Como dice Carasales (1997), esta etapa coincidió con una muy activa presión desde los EE. UU. para que las potencias emergentes dejaran de lado su pretensión de obtener armas nucleares. Esto significaba el acercamiento obligado entre rivales para intentar incitar el desarme bilateral. El acuerdo de 1980 y la visita de Figueiredo se pueden entender como actos publicitarios por parte de ambos países para cumplir con la presión norteamericana. La prueba de la inexistente importancia que los gobernantes le asignaban a estos tratados reside en

alrededor de cómo compatibilizar ambos proyectos y era político y no técnico, porque ya en 1974 había una solución técnica (Resende-Santos 2002: 94-97).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

su no aplicación (Carasales 1997). Con respecto a la postura brasileña frente a Malvinas, cabe decir que la postura de “neutralidad imperfecta” (Moniz Bandeira 2002: 309) estuvo basada en un cálculo de interés nacional. La cuestión de la hegemonía militar estaba resuelta⁸¹, por lo que no había ningún incentivo a demostrar su poder. Para peor, no había disputas territoriales ni de otro tipo. Por lo tanto desestabilizar la situación en la región (mediante el apoyo a Londres; toda Latinoamérica apoyaba a la Argentina) o desestabilizar la relación con el resto del mundo (el apoyo a Argentina hubiera perjudicado sus relaciones con el primer mundo) no traería ningún beneficio estratégico. En cambio podría traer problemas: tendría que reemplazar todos los productos provenientes de la Argentina y algunos países de Latinoamérica (Gardini 2006B).

En tercer lugar, incluso si los puntos anteriores no fueran aceptados, la resolución del conflicto de Itaipú y la posición de Brasil frente al conflicto en Malvinas generaron las condiciones para la cooperación fronteriza, es decir fueron *condiciones de necesidad, mas no de suficiencia* para la futura integración (Malamud 2013: 275-276). Como también dice Gardini (2006B: 67), la resolución de este conflicto quitó un gran obstáculo de seguridad para la futura cooperación, mas no la garantizó. La prueba es doble: a) los tratados firmados inmediatamente después no fueron respetados; b) con Chile sucedió algo similar, y la resolución de la cuestión del Beagle en 1984 no llevó *ipso facto* a la integración entre ambos países.

Lo que muestra quizás de mejor manera que la resolución del conflicto de Itaipú no había mejorado las relaciones entre los países y aminorado la rivalidad geopolítica es que los actores del momento consideraban que las relaciones no eran buenas. Tanto Dante Caputo (Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina entre 1983 y 1989) como Oscar Camilión (Embajador argentino en Brasilia entre 1976 y 1981 y Ministro de Relaciones Exteriores en 1981) argumentan que las relaciones previas a la llegada de Alfonsín no eran buenas (IIGG 2006, 2008).

El camino hacia la integración bilateral (1983-1989)

⁸¹ Para las capacidades materiales es útil ver el índice CINC, que para 1982 indicaba que la Argentina concentraba el 0,68% del poder militar mundial, mientras que Brasil concentraba el 2,3%, es decir entre 3 y 4 veces más que la Argentina. En términos económicos la situación no era mejor (Cisneros y Piñeiro Iñíguez 2002: 470-474).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Argentina instaura un régimen democrático, Brasil continua en el gobierno militar (1983-1985)

El 10 de Diciembre de 1983 comienza en Argentina el régimen democrático con la investidura de Alfonsín. En Brasil, en cambio, continuaba el mandato de Figueiredo - finalizaba en Marzo de 1985-, que era un gobierno bajo la égida de las fuerzas armadas brasileñas. Durante un año, entonces, Alfonsín tuvo que tratar con un régimen no democrático que sabía que tenía poca legitimidad y fecha de vencimiento, inaugurando lo que Gardini (2010: 57) llama el año asimétrico.

Durante este período, y con mucho tacto diplomático, el Palacio San Martín buscó acercarse a Brasil. La política exterior de Alfonsín quedaba clara desde un primer momento: Brasil dejaría de ser un rival geopolítico y pasaría a ser un aliado político. Argentina comenzaría a mencionar la intención de entrar en un esquema integrador ya en 1984 (Fournier 1999: 49). Sin embargo, este período no mostró un gran avance en la relación bilateral. Itamaraty no tenía la capacidad de hacer demasiado, ya que el régimen tenía fecha de vencimiento. Es así que Itamaraty y Figueiredo escucharon atentamente todo lo que Alfonsín quería decir, pero no podían hacer mucho más que pasarla a Neves y su futura administración (Gardini 2010: 57-59).

Brasil instaura un régimen democrático; comienza la integración (1985-1988)

El 15 de Marzo de 1985 asume el Vicepresidente de Brasil, José Sarney, como Presidente de Brasil debido a la severa enfermedad y posterior muerte de Tancredo Neves. Su llegada le dio mayor legitimidad y un impulso político al intento de Itamaraty. A partir de la visita del entonces presidente electo Neves a la Argentina en Febrero de 1985 y la asunción de Sarney como presidente, el proceso de integración, iniciado previamente por la Argentina e Itamaraty, ganó el estatus de política de Estado. Sarney le dio el visto bueno a lo que Itamaraty venía haciendo y le dio un nuevo rumbo, acelerando aún más el proceso, más aún desde su reunión con Alfonsín (Gardini 2010: 59-63).

Desde Marzo hasta Noviembre de 1985, se dieron diversos encuentros entre los diplomáticos de mayor nivel de ambos países. En estas reuniones fueron delineando cada vez más lo que sería una reunión de ambos presidentes en Iguazú, en la cual inaugurarían un puente que uniría a ambos países. En esta reunión entre ambos presidentes, se haría una declaración que sorprendería a toda la prensa, puesto que no se esperaba más que la inauguración de un puente (Gardini 2010: 63-64). Allí, los presidentes hicieron una declaración en la que lanzaban el proyecto de integración. En esta declaración,

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

viendo a la democracia como requisito fundamental y objetivo último del tratado, los presidentes crean una comisión a cargo de sus ministros de relaciones exteriores, formada a su vez por miembros del gobierno y del empresariado, que debía informar en 6 meses sobre los pasos recomendados para la futura integración bilateral⁸².

Es importante recalcar la presencia de los militares entre las comisiones de la Declaración de Iguazú. No mucho tiempo atrás, una guerra por el Paraná no hubiera sido algo descabellado⁸³. Incluso, todavía había mucho resquemor, sobre todo desde el lado brasileño, por una nueva guerra entre ambos países. Los militares no tenían la confianza necesaria para entrar en este esquema. Fue necesaria una ardua labor de convencimiento y el reconocimiento explícito por parte de los militares argentinos de la superioridad de Brasil en el área militar para que estas charlas siguieran (Gardini 2010: 64-66).

En Enero de 1986 las negociaciones para delinear el proceso de integración y finalizaron el 29 de Julio del mismo año con la firma del *Acta para la integración argentino-brasileña* (en adelante, el Acta) que dio inicio al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Lavagna contaría luego que las reuniones eran informales, ya que se trataba de un tema demasiado sensible como para dejarlo en las manos de una comisión (citado en Gardini 2010: 68-69). Tres sesiones plenarias, también informales, se celebraron en Abril, Mayo y Junio. En ellas se delinearón los aspectos básicos que la integración iba a tener (Gardini 2010: 69-70). Como aspecto más importante, se decidió que la integración sería sectorial, no general. Luego se pasó a la determinación de cómo esta integración se iba a lograr. La implementación del tratado debía ser flexible y gradual; debería haber, en cada etapa, armonización de políticas y un proyecto integrado; debía buscarse la integración intrasectorial, la modernización tecnológica y la activa participación del empresariado (art. 2 del Acta).

Cabe aquí aclarar que esta decisión fue predominantemente política. En primer lugar, la Argentina y Brasil no tenían un gran comercio bilateral. Un tratado de libre comercio sectorial, por lo tanto no fue buscado por los empresarios de ninguno de los

⁸² La declaración transcrita se puede observar en Menem (1991: 165-170).

⁸³ Sarney y Alfonsín sabían que esto no era descabellado mucho tiempo atrás, ni que tampoco lo podría ser en el futuro. Por ello eligieron esta inauguración para hacer la declaración y la visita a Itaipú. Dice Sarney (1999): “Aquel día, Alfonsín dio el primer paso importante para cambiar la imagen de nuestras diferencias. Fuera del programa, contra los consejos de sus asesores, visitó Itaipú. Fue apenas una foto, pero sepultó la guerra por las aguas del Paraná”.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

países, ya que la liberalización del comercio bilateral probablemente traería consigo una mayor competencia. En segundo lugar, se buscaron específicamente sectores donde la integración se pudiera expandir, específicamente la intrasectorial. Lo que buscaban tanto Alfonsín como Sarney era una interdependencia económica deliberada, inexistente en aquel momento⁸⁴. Las causas de la decisión se dejarán para otra sección, pero es importante entender que si bien había algunas mínimas causas económicas para entrar en un área de libre comercio sectorial, estas no eran buscadas (Cason 2000: 206-208).

Esto no quiere decir que no hubiera argumentos económicos para hacerlo. Lavagna (1998) expone muchos de ellos, en lo que sería la justificación del gobierno argentino⁸⁵. Para Lavagna, el modelo de economía integrada era el que mejor podía responder a los desafíos del momento (1998: 23-53, 145-167), específicamente, a la crisis de la deuda externa, la escasez de inversión, el avance tecnológico, el sistema económico-comercial internacional y a la baja productividad y competencia (Lavagna 1998: 83-98).

Durante el siguiente año y medio, los equipos negociadores de ambos países continuaron en contacto, viendo nuevos sectores en donde podrían profundizando la integración. Se divisaron algunos de ellos y se encontraron puntos en los cuales la integración comenzada en los sectores nombrados en El Acta. Durante las visitas de Alfonsín a Brasilia en Diciembre de 1986 y de Sarney a la Patagonia en Julio de 1987 se fijaron estas decisiones en nuevos protocolos. Es importante notar, sin embargo, que la firma de nuevos protocolos se dio por iniciativa política de los presidentes y no por pedido de la comunidad empresarial. La integración no seguía una lógica económica o funcional, sino política (Gardini 2010: 74-76).

Paralelamente, se nota una mayor integración en el sector nuclear, que había sido fuente de disputas en el pasado. Tras la Declaración de Iguazú -en donde se establecía el uso pacífico de la energía nuclear y la cooperación bilateral como forma de trabajo (ver “Declaración Conjunta sobre política nuclear” en Carasales 1997: 143-145)- se estableció un Grupo de Trabajo de asuntos nucleares bajo la responsabilidad de las Cancillerías (que luego, con la Declaración de Iperó de 1988 pasaría a ser un Comité Permanente). Además, durante todo el período se dieron múltiples visitas y declaraciones conjuntas

⁸⁴ Ver La Nación (1986B, 1986C).

⁸⁵ Lavagna fue Secretario de Industria y Comercio Exterior durante las etapas iniciales, encargado de la negociación e implementación de la integración económica bajo el Acta y el PICE.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

en donde se reforzaba el carácter pacífico de los programas nucleares y la intención de cooperar en el área nuclear. Sin embargo, tres visitas presidenciales se destacan: las de Sarney a Pilcaniyeu (en 1987) y a Ezeiza (en 1988) y Alfonsín a Iperó (en 1988). En cada una de ellas, el presidente visitante hizo una recorrida por un centro nuclear que previamente desconocía en su interior (Carasales 1997: 71-88). La retórica de ambos presidentes al visitarla no podía ser más cooperativa (ver declaraciones de Viedma, Ezeiza e Iperó en Carasales 1997: 148-155)⁸⁶.

La defensa de la integración: el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo

En 1988 ambos presidentes notaron tres aspectos que influirían negativamente en el futuro de la integración económica, por lo que decidieron firmar un nuevo tratado (La Nación 1988B). En primer lugar, las condiciones nacionales e internacionales favorables que habían propiciado al PICE desaparecieron. En segundo lugar, ninguno de los candidatos a sucederlos tenía una plataforma delineada en cuanto al proceso de integración. En tercer lugar, si bien el PICE había mostrado ser muy efectivo, ya se veían signos de estancamiento y parecía haber finalizado la parte de simple compatibilización de las economías.

En cuanto al primer factor, se pueden observar una serie de cambios que afectaron negativamente a los gobiernos. Por el lado externo, la guerra fría estaba terminando. La legitimidad y el prestigio que tenían los regímenes democráticos en su nacimiento se habían extinguido. Otro factor internacional de importancia fue la aparición de nuevas iniciativas de integración: la Comunidad Europea estaba asentada y se terminaba de firmar el CUFTA (Campbell et al. 1999A: 101-104; Gardini 2010: 78-80).

Por el lado interno había problemas de estabilidad y legitimidad de los gobiernos. En ambos casos, la legitimidad derivada de ser el primer gobierno democrático en mucho tiempo ya no era suficiente para sostener el gobierno frente a las presiones sociales. Además, los planes de estabilización económica (el Austral en Argentina y el Cruzado en Brasil) se mostraban cada vez más inapropiados para enfrentar la realidad económica. Como último factor interno, no estaba claro qué iban a hacer los futuros presidentes con respecto al proyecto de integración. En el caso de la Argentina, el radicalismo tenía muy complicado seguir en el poder y el peronismo no tenía mucha substancia en su

⁸⁶ Para ver un pormenorizado análisis de la relación bilateral en términos de política nuclear, el posterior acercamiento y las causas del mismo, ver Zaccato (en preparación).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

programa. El futuro presidente podría hacer lo que quisiera. En el caso de Brasil el PMDB de Sarney no parecía tener chances de ganar y no había surgido un claro oponente todavía (Campbell et al. 1999A: 101-104; Gardini 2010: 78-80).

Para empeorar más aún la situación, el PICE había agotado ya las etapas simples de compatibilización económica. El Acta y los protocolos subsiguientes decidieron centralizarse deliberadamente en aquellos sectores que ofrecían un mayor potencial para integrarse. El objetivo era crear un mayor apoyo para las etapas subsiguientes de integración y para generar un *spill-over* a otros sectores de la economía. Es por ello que uno de los objetivos del Acta era la flexibilidad y gradualidad (Campbell et al. 1999A: 80-91). Finalizadas las etapas tempranas, se visualizaba un problema claro: continuar con la integración traería modificaciones sustanciales a las economías de ambos países, lo que no era propicio en un contexto económico desfavorable para ambos gobiernos (Campbell et al. 1999A: 98-106).

Sin embargo, el proceso tenía buenos resultados para mostrar. Todos los protocolos de comercio o de integración habían aumentado la interdependencia de ambos países. El comercio bilateral había aumentado en más de un 40% (objetivo primordial del proceso de integración) y a partir de 1988 Brasil reemplazó a los EE. UU. como el mayor proveedor de productos a la Argentina (Campbell et al. 1999A: 91-98).

Los estadistas aprovecharon entonces esta situación. Viendo que el contexto doméstico e internacional era malo, que las probabilidades para continuar con la integración eran magras, pero que el momento para continuar era ahora o nunca (el apoyo a la integración se podía disolver en cualquier momento), decidieron ir más allá. Por ello decidieron en Abril de 1988 poner todas las provisiones del Acta, el PICE y los protocolos subsiguientes en un tratado, que incluyera plazos específicos y metas determinadas para que se ejecutara la integración. Así firmaron en Noviembre de 1988 el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*.

No hay duda de que, como dice Gardini (2010: 78-83), el tratado fue una acción defensiva por parte de los Estados frente a un contexto adverso. Tanto Sarney (e Itamaraty) como Alfonsín (sumado a Caputo y el Ministerio de Relaciones Exteriores) vieron que la integración podría terminarse y con ella el intento por terminar con la rivalidad geopolítica entre ambos países y los beneficios económicos que de la integración se derivaban. En la decisión se observan claros indicios de la intención de ambos países de acelerar el proceso. En primer lugar, se establecía por primera vez un plazo: a los diez

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

años del fin del tratado, se debía establecer una zona de libre comercio (Art. 3 del tratado). Pasados esos diez años, ambos Estados debían llevar a cabo la “armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación de un mercado común...”⁸⁷ (Art. 5 del tratado). En este caso no había plazos para obligar a los sucesores, pero sí había una declaración de intenciones. En segundo lugar, esta acción fue llevada a cabo faltando poco tiempo para que ambos presidentes dejaran su cargo⁸⁸. En tercer lugar, fue hecho a partir de circunstancias adversas (por los factores dichos previamente) e inciertas (porque no se sabía qué pretendían hacer los futuros presidentes) y aferrándose a la única buena noticia.

Sin embargo, cabe preguntarse si esta acción fue un “manotazo de ahogado” de los dos presidentes para salvar los éxitos ya alcanzados o si realmente tenían la intención de llevar a cabo algo similar de todas formas. Esta pregunta será tratada en la próxima sección, pero es importante no perder de vista que la faceta defensiva puede ser una cara de un proyecto a largo plazo y no sólo una acción defensiva.

Las intenciones de Sarney y Alfonsín al iniciar el proceso de integración

Cabe entonces, habiendo visto rápidamente el proceso embrionario de la integración bilateral, hacerse dos preguntas. En primer lugar ¿Por qué los presidentes Alfonsín y Sarney creyeron que era importante iniciar el proceso de integración? En segundo lugar ¿Cuál era el medio por el cual iban a lograr el objetivo final de este proceso? Es decir, ¿Cuál era el diseño institucional, político y económico que ambos presidentes tenían en mente para el futuro del proyecto?

En cuanto a la primera pregunta, la literatura está de acuerdo en términos generales. En este período, para explicar el accionar en términos de integración hay central-

⁸⁷ Gardini (2010: 80-83) cree que el mercado común no era un objetivo del tratado, sino algo a lo que se intentaba alcanzar si se podía. Basa esto en lo que él correctamente analiza como la vaga descripción que se encuentra en la declaración de objetivos, en donde ambos Estados declaran la intención de formar un “espacio económico común”. Es falso, sin embargo, que esto no significara la intención de perseguir un mercado común, ya que en el art. 5 del tratado se establece la intención de formar uno. Es verdad lo que el autor sostiene sobre la falta de especificidad, plazos y mecanismos, lo que hace creer que el plan no estaba del todo finalizado y que este tratado fue más una táctica defensiva que un paso adelante.

⁸⁸ De hecho, Alfonsín no llegó a lograr la ratificación parlamentaria del tratado en su país.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

mente dos causas⁸⁹. La primera argumentación mira al hecho de que Alfonsín y Sarney eran presidentes en dos países que recientemente habían sido gobernados por los militares. Ambos tenían una imperiosa necesidad por defender la democracia. Se argumenta, entonces, que el proceso integrador formó parte del intento general de los presidentes por fortalecer al régimen democrático que tan frágil parecía en dichos años (Cason 2000; Gardini 2010; Kaltenthaler y Mora 2002; y Steves 2001).

Alfonsín se encontraba con una democracia incipiente que tenía una increíble fragilidad y con la constante amenaza de la toma del poder por parte de los militares, a los que se encontraba enfrentado en los juicios por violaciones de derechos humanos. Sarney, por su parte, se encontraba en una democracia más sólida. Sin embargo, los militares habían retenido su poder (ya que allí hubo una transición a la democracia y no una implosión del régimen militar). Si bien tenía margen de maniobra para hacer lo que considerara más oportuno, los militares estaban amenazantes y con capacidad de imponer condiciones (Hunter 1997: 43-60). En este contexto, la democracia sería fortalecida con medidas domésticas y, en la arena internacional, mediante la declaración continua en todos los lugares posibles del apoyo a la democracia y mediante el proceso integrador.

La segunda argumentación dice que lo que ocurrió fue que los estadistas vieron que era una necesidad terminar con la rivalidad geopolítica del Cono Sur. Argentina y Brasil habían luchado incansablemente por la hegemonía continental desde su nacimiento como Estados independientes. Esto había causado que se estancara el crecimiento económico y había ayudado a que la democracia cayera.

No todos los autores hacen la conexión entre ambos argumentos, pero muchos lo hacen. La democracia, para estos autores (Cason 2000; Kaltenthaler y Mora 2002; Steves 2001) estaba en peligro. Los que la amenazaban eran predominantemente los militares locales. Si esto era así, una rivalidad geopolítica como la de la Argentina y Brasil lo único que hacía era fortalecer a los militares, ya que fuerza al Estado a mantenerse armado más fuertemente, lo que a su vez le da el poder a los militares de derrocar al régimen. El proceso integrador, entonces, lo que haría sería bajar esta tensión geopolítica, en tanto bajando a su vez la dependencia de las democracias en sus aparatos militares, al

⁸⁹ Hay quienes no están de acuerdo. Roberto Lavagna, parte del gobierno durante las primeras etapas de integración, da una argumentación primordialmente económica de su nacimiento (Lavagna 1998).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

menos hasta que el régimen se sintiera institucionalmente seguro. Los presidentes hicieron constantemente el vínculo entre la paz y la democracia, por lo cual esta unión de argumentos parece adecuada⁹⁰. Además, el Ministro de Relaciones Exteriores argentino Caputo dijo que su fin último era desprender a los militares de toda función que no fuera de defensa estricta y de reducir los conflictos a los que fueran estrictamente necesarios (IIGG 2006). Alconada Sempé (Secretario de Defensa y Vicecanciller bajo el gobierno de Alfonsín) argumenta que Brasil no debía ser uno de ellos (IIGG 2004). El proceso integrador, para Caputo, tenía un objetivo político y la utilización estrictamente comercial del vínculo con Brasil hubiera sido un error (IIGG 2006).

La literatura no responde, o no está de acuerdo, en exactamente cómo el proceso integrador ayuda a evitar la rivalidad geopolítica, o incluso, para aquellos que sostienen que sólo sirve para sostener a la democracia, cómo lo hizo. Gardini (2010: 163-165), por ejemplo, nunca responde cómo la integración fortalecería a la democracia.

Kalthenthaler y Mora (2002) se basan en la tesis neofuncionalista: la integración económica va a llevar a un gradual spill-over hacia el sector militar. Y esta explicación es muy útil para explicar la intención de los presidentes en la arena económica. Sin embargo, hay dos problemas con esta interpretación. En primer lugar, como muestra Gardini (2010: 129-148), el sector empresarial nunca estuvo de acuerdo con la iniciativa, con lo cual el spill-over sólo se podría dar en sectores donde la integración ya existía. En segundo lugar, como también muestra Gardini (2010:64-66) los militares se acercaron muy de mala gana a las negociaciones. Y si bien hubo algunos intentos de aumentar la confianza entre las fuerzas armadas de los dos países, estos intentos no fueron demasiado fuertes, y la mayoría de los intentos fallaron⁹¹ (Cisneros y Escudé 2000: 539-540).

Steves (2001: 76), por su parte, sostiene que: "... en el Cono Sur (I) la des securitización de las relaciones interestatales era una causa necesaria y facilitadora de la democratización, (II) el establecimiento de instituciones democráticas facilitó el crecimiento de la cooperación económica, y (III) la consolidación democrática y la integración re-

⁹⁰ Desde el momento en que se firmó el Acta, ambos presidentes charlaban sobre la importancia de la paz entre las naciones como forma de obtener la democracia y el crecimiento económico (La Nación 1986A, 1986C, 1986D, 1986E).

⁹¹ El ejemplo más claro sea quizás la fallida firma del Protocolo de Cooperación en la Producción para la Defensa, dada por la presión de las FF. AA. brasileñas (Moniz Bandeira 2002: 314).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

gional económica y de seguridad potenciada se convirtieron en procesos que se retroalimentan mutuamente”. Basado en la teoría de la paz democrática, el autor argumenta que la transparencia, la confianza, la actitud pacífica y los intereses mutuos brindados por los sistemas democráticos facilitan el aumento de la cooperación regional económica y en seguridad. A esto le agrega que había un interés mutuo en la consolidación democrática en ambos países (Steves 2001: 77-85). El problema que tiene este análisis es que al basarse únicamente en esos dos factores para explicar el crecimiento de las iniciativas de democratización, no puede explicar cómo el nacimiento de la integración regional se circunscribió a cuatro países. ¿Por qué Chile, por ejemplo, declinó la invitación a unirse al Mercosur cuando fue invitado en 1990?

Cason (2000: 207), en cambio, dice que

“Los dos nuevos gobiernos pensaron que si ataban más fuertemente sus economías, una renovación de los conflictos tradicionales y las rivalidades sería menos probable. De hecho, en este sentido, la democracia claramente tenía un efecto en el proceso de integración, dándole a los líderes políticos un incentivo adicional para llevar el proceso a su conclusión, sin tener en cuenta la ventaja económica que [...] pudiesen obtener”.

El problema con su argumentación es que se queda ahí. Lo único que hace es proponer esta hipótesis. No la prueba en ningún momento. Su respuesta parece adecuada. Ambos presidentes parecían no tener un interés muy fuerte en las bonanzas económicas, sino más bien en la idea política. La pregunta es ¿Se deduce de ello que se guiaban por la lógica del spill-over o se deduce que se guiaban por la lógica realista defensiva?

Quizás responder la segunda pregunta, y ver cuál era el objetivo institucional que los presidentes tenían en mente nos ayude a entender cómo ellos pensaban que la rivalidad geopolítica se iba a disminuir. Aquí es donde retornamos a la pregunta dejada al final de la sección anterior: ¿Cuál era el objetivo institucional que los presidentes tenían en mente? ¿Fue el tratado de 1988 una medida defensiva únicamente o también explicaba las intenciones de Sarney y Alfonsín? Al respecto, dice Sarney (1999):

“Nuestro ideal era crear un mercado común teniendo como ejemplo el modelo europeo: integración económica, estratégica, política y cultural.

Europa, hace cincuenta años, empezó esta solución con el acuerdo sobre el carbón y el acero. Nuestro proyecto sería, también, por sectores. Debería dar pasos firmes, para evitar retrocesos y frustraciones. Establecimos

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

un marco de diez años para llegar al final con arancel cero. Firmamos, entonces, cerca de 34 instrumentos bilaterales, entre acuerdos sectoriales, memorandos de entendimiento y convenios. Las cosas iban bien. Diseñamos un plan general de mecanismos bilaterales con vistas al gran proyecto. [...]

En fin, nuestra visión no era solamente una unión aduanera, sino un mercado común, donde nos vacunaríamos contra las asimetrías. Trabajar por sectores hasta llegar a la totalidad de la economía. Era, así, un proyecto de avances sucesivos para evitar **impasses**” [énfasis en el original].⁹²

El objetivo que tenían en mente, entonces, era la gradual y flexible transformación del proceso de integración desde unos sectores específicos a un mercado común, con instituciones supranacionales en su lugar⁹³. La idea de ambos presidentes y de sus equipos de trabajo era pasar por la reducción total de las barreras arancelarias y no arancela-

⁹² Es posible pensar que esta es una justificación *ex-post* del accionar del presidente (después de todo, fue dicha más de diez años después de firmado su último instrumento de integración). Sin embargo es posible encontrar referencias no sólo de Sarney, sino también de Alfonsín al proyecto europeo y ver cómo ambos estadistas tenían a la Comunidad Europea como objetivo a la hora de integrarse. Para dar algunos ejemplos, es útil ver la conferencia de prensa en donde Alfonsín y Sarney hablan sobre el Acta, que habían firmado el día anterior. Decía Alfonsín: “Pienso que países, como los europeos, por ejemplo, que venían de historias cruentas, con lenguas distintas, supieron un día comenzar a buscar la forma de integrarse. Precisamente lo hicieron por lo que los dividía, el carbón y el acero, entre Francia y Alemania, particularmente. Creo que nosotros tenemos posibilidades mucho mejores de salir adelante” (Alfonsín y Sarney 1986:145). Más adelante, agregaba Sarney: “... estamos comenzando a dar un paso que consideramos histórico. El Mercado Común Europeo tiene 20 años y todavía no está completo. Comenzó entre Francia y Alemania y hoy se extendió a casi todos los países de Europa. Ha sido un instrumento importante para la economía y el crecimiento de aquellos pueblos [...] Nosotros estamos empezando...” (Sarney y Alfonsín 1986: 147). Preguntado sobre si estos tratados significaban el inicio de un mercado latinoamericano de corte similar al europeo, Sarney respondía: “Si, nosotros aspiramos a llegar a un mercado latinoamericano. Por el momento tenemos que reconocer que éste es un primer paso, pero para iniciar cualquier tarea es necesario dar ese primer paso” (Sarney y Alfonsín 1986: 151). Ver también La Nación (1986F).

⁹³ Por si queda alguna duda, años después de la finalización de su mandato, Alfonsín todavía seguía diciendo que lo que le faltaba al Mercosur era una institución supranacional (Lucesole, 2005).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

rias en el transcurso del tiempo (el tratado hizo explícito ese tiempo: 10 años), para luego pasar a la constitución de una unión aduanera y finalmente el mercado común, que como ambos presidentes reconocían, debía tener la compatibilización de políticas e incluso la creación de estructuras supranacionales. Lo que tenían en mente, entonces, era un proceso similar al que persiguió la Unión Europea, empezando por un sector y estableciendo una entidad con amplios poderes. El tratado de 1988, entonces, no era una simple defensa de lo ya obtenido, sino también una declaración de objetivos.

El problema es el siguiente: si Europa era lo que tenían en mente, pudieron notar que el spill-over militar nunca se dio. Como se ha dicho previamente (ver capítulo de la CEE), en el caso europeo, el conflicto intra-regional no se evitó por cuestiones de unión militar, sino por los elevados costos que traería una guerra en caso de querer entrar en ella. La alianza militar europea no pudo existir porque un grupo se opuso a ella: los parlamentarios franceses. En el caso latinoamericano, ni siquiera se intentó dicha iniciativa, y por lo tanto es difícil especular qué hubieran dicho los parlamentos nacionales. Sin embargo hay un grupo con poder de veto que probablemente se hubiera opuesto a este tipo de iniciativa: las fuerzas armadas brasileñas. A diferencia de su contraparte argentina, las FF. AA. brasileñas mantuvieron poder político y por lo tanto cierto veto sobre el accionar de los políticos (Hunter 1997: 43-60). Es de esperar que una iniciativa similar a la CED se hubiera encontrado con cierta resistencia de dicho grupo. Sarney tenía que saber esto cuando propusiera esta idea: las FF. AA. no iban a dejar que les quitaran su mayor argumentación para mantener la relevancia⁹⁴. Por lo tanto, es posible descartar al spill-over como mecanismo creíble.

El único mecanismo sobreviviente es el de los elevados costos de un conflicto. Para ello, hay que ver los patrones de comercio entre los períodos y ver cómo la integración los afectó, para ver si una eventual confrontación o ruptura del proceso traería efectos importantes en la economía de ambos países. Por ello podemos observar la participación del comercio bilateral en el comercio total en ambos países.

⁹⁴ De hecho, hay un ejemplo de veto militar en este área. Como se ha dicho en la nota al pie N° 91, los militares se han opuesto a la construcción de armas en conjunto. Una alianza o una unión más fuerte -como la CED- sería algo a lo que las FF. AA. presumiblemente se opondrían, imponiendo un veto sobre la decisión.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Un rápido análisis de la situación nos permite observar que en el caso argentino el comercio aumentó mucho. Si bien este análisis esquemático oculta muchos factores ⁹⁵ y le da preponderancia únicamente a uno de ellos (el PICE), parece que la integración jugó un efecto en la participación del comercio de ambos países sobre el comercio total de la Argentina. En 1989, ir a la guerra con Brasil le costaría a la Argentina poner en riesgo aproximadamente el 14% de su comercio con el mundo, lo que implicaba aproximadamente un 70% más que en 1985, momento en el que inició el proceso de integración (Chudnovsky y Porta 1991). En Brasil, la diferencia generada por el PICE no fue tan importante. La Argentina no era el mayor mercado de Brasil ni por asomo. El comercio con la Argentina era despreciable (Chudnovsky y Porta 1991). Quizás lo que descubrieron los presidentes -y por ello firmaron el tratado de 1988- fue que era necesario la expansión de las bajas tarifarias a todo el universo arancelario y no sólo a las etapas simples de compatibilización, ya que eso no expandiría rápidamente el comercio.

Además, los presidentes siempre se encargaban de resaltar que uno de los mayores objetivos de la integración económica era el aumento deliberado de la interdependencia económica, sumado a la defensa de la democracia y el crecimiento económico (La Nación 1986D, 1988A).

El punto es que en 1989 para un nuevo presidente y para las FF. AA. de ambos países, entrar en un conflicto o reactivar la rivalidad geopolítica entre ambos países podría ser muy costoso. Esta acción pondría en riesgo partes substanciales de su comercio (efecto que era aún mayor para la Argentina). El proceso del realismo defensivo parece ser el único que tiene (cierto) sustento empírico, por lo tanto.

Las fuerzas armadas brasileñas fuera de control civil

Es bueno, antes de continuar, ahondar un poco más en los motivos que había para creer que las fuerzas armadas brasileñas no estaban bajo el control del gobierno democrático ⁹⁶. Hunter (1997: 43-60) hace un muy buen análisis sobre el rol que las fuer-

⁹⁵ Está claro que hay muchos factores que jugaron un rol en la volatilidad del comercio entre ambos países y que el PICE sólo fue uno de ellos. Además, el análisis oscurece el hecho de que previo a la década del '80, el comercio entre ambos países era mucho mayor, entre otras cosas.

⁹⁶ Como bien marcan los funcionarios citados en el panel de Mallea et al. (2013: 166-193), este hecho no era exclusivo de las fuerzas armadas brasileñas. El problema era que las FF. AA. argentinas tenían mucho menos poder y capacidad de llevar a cabo acciones militares.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

zas armadas ejercían en la política doméstica, manteniendo presión por los canales institucionales para no perder poder formal.

Además, las FF.AA. brasileñas también llevaban a cabo acciones paralelas, de las que el gobierno no se enteraba hasta que la prensa o el gobierno argentino las hacía públicas. Para peor, siempre lo hacían poco tiempo antes o después de un evento importante de integración entre ambos países. Un ejemplo de ellas fue el sobrevuelo de una aeronave de la fuerza aérea sobre la central de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu, llevado a cabo pocos días antes de la Declaración de Iguazú (Dirección General de Asuntos Nucleares y Desarme 1985). Otro ejemplo, llevado a cabo días después de la Declaración, fue el movimiento militar llevado a cabo cerca de la frontera argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1986).

Sin embargo, las autoridades civiles de ambos países sabían que esto era así. Melea et al. (2013) muestran constantemente como las autoridades de ambos lados de la frontera sabían que la otra parte no tenía el control total sobre sus fuerzas armadas, siendo esto particularmente importante en el caso argentino -porque, como ya se ha dicho, las FF. AA. brasileñas habían retenido un mayor poder, una mayor autonomía y también tenían mayor equipamiento. Este factor fue importantísimo a la hora del acercamiento bilateral, porque la desconfianza sobre los motivos de los Estados no hubiese permitido que el acercamiento ocurriera.

La integración se regionaliza: Uruguay y Paraguay se suman, cambia el paradigma y nace el Mercosur (1989-1991)

Collor y Menem llegan al poder: cambios internacionales y modificación de paradigmas

Antes de comenzar a ver el proceso de creación y posterior desarrollo del Mercosur, es importante entender el cambio que los nuevos presidentes tanto de Brasil como de Argentina trajeron para con la política exterior y la filosofía de sus países. Empezaremos dando una pequeña contextualización de lo ocurrido en los años '89-'90 y luego pasaremos a ver cómo ambos presidentes interpretaron el contexto y las decisiones que tomaron una vez que llegaron a la presidencia.

Como dicen Cisneros Piñeiro Iñíguez (2002:489) “1989 fue uno de esos años en los que los vientos de la historia soplan fuerte, tanto que hicieron caer el Muro de Berlín, evidenciando que el capitalismo se había impuesto...”. El fin de la Guerra Fría era un golpe para las economías emergentes, como descubrió México en este año (ver capítulo del NAFTA, sub-sección *México reestructura su economía y mira al norte*). El

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

fin de la confrontación Este-Oeste significaba que los ojos de los inversores iban a estar en Europa del Este, y no en Latinoamérica. La democratización ya no era un factor único de América del Sur, sino también de los ex-satélites soviéticos. El prestigio que de ella se derivaba no era suficiente para atraer inversiones.

Empeorando aún más la situación, a principios de 1990 se empieza a observar que los regionalismos se consolidan cada vez más. En 1989 se había creado APEC, un foro multilateral que creaba en todos los líderes del mundo la impresión de un regionalismo asiático (ver comentarios en Salinas de Gortari 2013, capítulo 2). Además, en Marzo de 1990 el Wall Street Journal descubrió que México estaba en tratativas para entrar en el bloque norteamericano, lo que fue confirmado por el Estado mexicano poco tiempo después (Mayer 1998: 43-47). La fallida Ronda de Uruguay del GATT no hacía más que confirmar esta tendencia.

Esta conjunción de situaciones les daba muchísimo poder de negociación a los inversores. En un mundo en donde todas las economías parecen regionalizarse, donde las economías más avanzadas parecen que van a dar aún más retornos a la inversión y donde Europa del Este tiene que ser construida prácticamente desde cero, Latinoamérica tenía demasiado poco para ofrecer por sí sola. Prometer reformas ortodoxas de mercado no iba a ser suficiente. En palabras de Cisneros y Piñeiro Iñiguez (2002: 486-487): “Los mercados financieros exigían ahora a los gobiernos mayores garantías; como las que pudieran ofrecer países aislados [...] parecieran insuficientes, se requería de acuerdos internacionales -regionales o multilaterales- que las reforzaran: ésa era la garantía que las presiones sectoriales internas no revirtieran los procesos”.

Con esta situación compartida, el cambio más radical se observó en la Argentina. Allí Menem no sólo modificaría las prioridades del Estado, sino que redefiniría muchas de las nociones básicas de la política y la sociedad argentina. Es importante también marcar el contexto interno. Como dice Russell (1995:35), el foco estaba puesto en demandas sociales y económicas. La hiperinflación sólo acrecentó dichas demandas.

Frente a este contexto, “el gobierno de Menem adoptó una conducta externa que ha aproximado a la Argentina al tipo ideal que Ronsencrance denomina ‘Estado-comerciante’. [...] definió el interés nacional argentino en términos esencialmente económicos” (Russell 1995: 34-35). El autor agrega que Menem hace tres lecturas determinantes de la política internacional. En primer lugar, considera que de la Guerra Fría emergió un ganador (los Estados Unidos), lo que traería aparejado el triunfo de su

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

ideología, la democrática-liberal. Por ello, el mundo cambiaría su forma de actuar, pasando de algo que se asemejaba al ideal realista, a un mundo cooperativo e interdependiente. En segundo lugar, en el mundo económico globalizado, una política como la clásica ISI sería perjudicial para un país como la Argentina, ya que la aislaría del mundo y no traería beneficios económicos (ver también Cisneros y Piñeiro Iñiguez 2002). Era necesaria una mayor apertura. En tercer y último lugar, la relación con EE. UU. debía ser puesta en el foco de la política exterior argentina. El presidente creía que la relación preferencial con el Reino Unido había sido la clave de la inserción argentina en el mundo de principios de siglo, y había que reacomodar esa política a las nuevas tendencias y al nuevo hegemon.

En términos prácticos, esto significó que la democracia pasó de tener un significado político (quién gobernaba y cómo había llegado a allí) a uno económico. Si antes la defensa de la democracia implicaba la destrucción de las hipótesis de conflicto mediante la asociación cercana con Brasil, en la nueva época, la defensa de la democracia debía estar asociada con un mayor crecimiento y desarrollo económico (Saraiva y Tedesco 2003: 480-481). La táctica elegida fue la ganancia de productividad y dinamismo en la economía traída por una mayor inversión y competitividad extranjera en el mercado local, lo que llevó a una mayor liberalización del comercio.

Decir que el cambio experimentado por Brasil bajo la presidencia de Collor de Melo fue menos radical no quiere decir que el cambio haya sido suave. Su política exterior tuvo rasgos de continuidad en los gobiernos posteriores, pero su filosofía neoliberal no. Esto mostraba que su filosofía y su paradigma, si bien tuvieron un efecto en la política brasileña, no lograron arraigarse (Bernal-Meza 2002; Hirst y Pinheiro 1995).

Collor hizo una interpretación del mundo similar a la que hizo Menem. Al igual que su par argentino, realizó un cambio de paradigma, pasando de lo que Cervo (2003) llama el paradigma desarrollista al paradigma del “Estado normal”. El presidente brasileño consideraba que la ISI se había agotado y que el país necesitaba ganar en competitividad, productividad y producción y/o adquisición de tecnología. La decisión del nuevo mandatario fue entonces una reforma radical y de corte neoliberal⁹⁷ de la economía,

⁹⁷ Esta visión no es unánime en la literatura. Schneider (1996), por ejemplo, no está de acuerdo y considera que la ideología que mejor le cuadra es la de modernización conservadora, ya que

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

similar a la de su par argentino. Este programa económico incluía la privatización de empresas estatales, la disminución del stock monetario, la expansión de la base fiscal, el congelamiento de salarios y una gradual liberalización comercial (Mérette 2000: 418-424).

Para el gobierno de Collor, la política exterior cumplía con dos funciones. En primer lugar, debía instrumentalizar en el ámbito externo las reformas económicas domésticas. También debía servir como justificación dentro del ámbito interno (como obligación: para cumplir con lo pactado internacionalmente había que hacer las reformas domésticas). En segundo lugar, la política exterior debía restablecer la credibilidad del país para con el mundo industrializado, al que la política exterior previa, exclusivamente autonomista, había dejado de lado e ignorado (Bernal-Meza 2002: 57; Hirst y Pinheiro 1995: 7).

Para cumplir con dichos objetivos, entonces, es que se establecieron tres líneas de acción. En primer lugar, se debía actualizar la agenda internacional del país de acuerdo al nuevo contexto. En segundo lugar, a construir una agenda positiva con los Estados Unidos. Aquí es importante hacer una distinción. La diferencia principal entre Menem y Collor (y sus sucesores) fue la relación con Estados Unidos. Mientras la Argentina decidió alinearse con los Estados Unidos, Brasil buscó no tener conflictos con el hegemon. No era una alineación, sino una relación pragmática. En tercer lugar, se decidió dejar de lado la afiliación tercermundista por una que dejara de lado el clivaje norte-sur. En términos concretos esto significó una participación más activa en cuestiones medioambientales, la latinoamericanización brasileña, la firma del tratado de la ABACC y de las salvaguardias de la OIEA, la revisión del Tratado de Tlatelolco (lo que llevaría a su posterior firma y ratificación) y el control de exportación armas y de tecnología sensible. (Hirst y Pinheiro 1995:6-7).

Finalmente, también, como en el caso argentino se volvieron a redefinir los conceptos de democracia e interés nacional. Estos pasaron de tener un significado exclusivamente político para pasar a tener uno predominantemente económico. Para defender la democracia, había que lograr un mayor desarrollo económico, y la política exterior era un medio crucial para lograr el objetivo (Bernal-Meza 2002).

hay varios aspectos de la política de Collor que no cuadran dentro de los cánones liberales por ser muy heterodoxos.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

El nuevo año asimétrico: la presidencia de Menem y su rumbo en política exterior durante los últimos meses de Sarney

Menem asumiría la presidencia en Julio de 1989, mientras que Collor lo haría en Marzo de 1990. Esto le daría a la relación bilateral un nuevo “año asimétrico”. La pregunta que estaba en la cabeza de todos era qué iba a hacer Menem. Cabe recordar que, pese a lo dicho previamente, su plataforma electoral no anunciaba ninguno de los cambios neoliberales que su presidencia mostró. Para peor, más que el clásico latinoamericanismo peronista, no había muchos indicios sobre la política exterior menemista.

En dicho contexto, un par de medidas tomadas rápidamente por Menem después de su elección disiparon todas las dudas que podía haber. En primer lugar, se encuentra una carta enviada a Sarney luego de haber sido electo pero antes de asumir, en la cual le reaseguraba al presidente brasileño su vocación latinoamericanista. En segundo lugar, hizo una visita en Agosto de 1989 a Brasilia, donde le volvió a asegurar a Sarney la intención de continuar con el proyecto integrador (Gardini 2010: 90-92). En tercer lugar, logró ratificar el tratado de 1988 que Alfonsín no había podido pasar por el congreso, dando indicios de continuidad (Campbell et al. 1999B: 124-125).

Esto, sin embargo, no quiere significar que el nuevo presidente y su equipo estuvieran de acuerdo con cómo se había llevado a cabo el proceso integrador. El nuevo canciller Cavallo era muy claro: “Yo, como economista profesional, había criticado algunos aspectos metodológicos de la integración con Brasil”. Se refería a la elección del libre comercio sectorial. Sin embargo, decía que el paso al libre comercio total “...no va a ocurrir porque para nosotros es más importante la definición política de la integración con Brasil que los demás aspectos vinculados con la metodología, los cuales pueden ser modificados [...] Nos parecía que a la altura del Gobierno de Sarney era más importante dar a los brasileños [...] una señal de apoyo por medio de la decisión de continuar con lo ya hecho” (citado en Campbell et al. 1999B: 127).

Por lo tanto, lo que se observó durante el año en que Sarney y Menem compartieron la presidencia de sus respectivos países fue un acercamiento pragmático y una continuidad de las políticas previas. Menem y su equipo decidieron no alterar el rumbo hasta que hubiera otro gobierno en Brasil, porque sabían que Brasil y Sarney estaban con

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

problemas económicos⁹⁸ y que iba a ser complicado alterar radicalmente el rumbo de la integración y que el futuro presidente estuviera de acuerdo con la imposición (Campbell et al. 1999B: 123-127; Gardini 2010: 88-90).

Collor y Menem llegan al poder: nuevo rumbo regional, nace el Mercosur

Ambos presidentes llegaron al poder con una política de liberalización comercial tenue iniciada por sus predecesores (Berlinski 2004:13-17). Ambos dos decidieron continuar con esa política, acentuándola aún más. En el caso de Brasil, el presidente y su equipo iniciaron el proceso⁹⁹ de liberalización comercial que llevaría a que entre 1990 y 1994 se bajaría el nivel arancelario promedio de 32% a 14%. Lo que es aún más, el presidente eliminaría muchas de las barreras no arancelarias al comercio que antes de 1990 eran las principales barreras comerciales (Annan 2003: 111). En el caso argentino, la liberalización fue aún más rápida. El nuevo gobierno avisó ya en 1989, a poco de asumir, que su objetivo era bajar su arancel máximo al 20% y la eliminación de las barreras “paraarancelarias” en cuatro años. No cumplieron ni con ello. En 1989, el arancel promedio era del 26%, un año más tarde era del 17% y en 1991 ya era del 10%. En cuanto a las barreras no arancelarias, éstas habían desaparecido para 1990 (Gerchunoff y Torre 1996: 741-742).

Como se había dicho, lo que se buscaba era parecer menos proteccionista y buscar la especialización y la ganancia de productividad mediante una mayor competencia y un aumento en el comercio. El problema para Argentina era que asociarse económicamente con el hegemón global (al que ya se había aliado políticamente) era dificultoso. Como marcan Cisneros y Piñeiro Iñiguez (2002: 489), las economías de Argentina y los Estados Unidos eran rivales, no complementarias. Por lo tanto, una compaginación económica iba a ser difícil. En dicho contexto, recurrir a Brasil era inevitable, ya que las dos economías eran en efecto complementarias. Por lo tanto, el presidente adoptó una doble preferencia. En palabras del vicescanciller del momento: “en el mundo priorizamos nuestra relación con la Alianza Occidental; en la región, nuestra prioridad es Brasil” (citado en Cisneros y Piñeiro Iñiguez: 490). Por lo tanto, en palabras de Corigliano (2006: 34),

⁹⁸ En 1990 la inflación llegó al 90% mensual, la más alta de su gobierno (ver cuadro en Méettere 2000: 420).

⁹⁹ Fue destituido antes de que pudiera terminar con la liberalización, que fue continuada por su sucesor, Franco.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

el Mercosur sería “un eje compensatorio de naturaleza primordialmente económica a la alianza estratégica con los Estados Unidos y países desarrollados de Occidente”.

A la situación económica particular descripta previamente, entonces, se le sumaba entonces la imposibilidad de recurrir al aliado político más importante. Para peor, la liberalización unilateral iniciada un año antes (y que pronto iniciaría Brasil) hacía inútil el objetivo trazado en el tratado de 1988 (Gardini 2010: 90-91). La Argentina buscaría, a partir de la elección de Collor, una unión más estrecha con Brasil como forma de buscar un socio comercial aún más importante.

En este contexto es que comienzan la relación bilateral el presidente electo del Brasil y el presidente de la Argentina, en una reunión en Enero de 1990 en Buenos Aires. En esta oportunidad, ambos presidentes reafirmaron la necesidad de continuar con el proceso integrador, y de darle una nueva velocidad al mismo¹⁰⁰. Esto se vio reforzado al momento de la asunción de Collor como presidente, ya que pasado sólo un día de que esta ocurriera, ambos presidentes se ponían de acuerdo en la creación de una comisión de ejecución del tratado de 1988, lo que ambos considerarían como un “hito histórico en la relación de ambos países” (Collor de Mello y Menem 1990B).

Ya en Junio habían llegado a un acuerdo sobre cómo acelerar el proceso integrador (La Nación 1990C). Por ello, el verdadero impulso a la integración se observó en Julio de 1990, cuando ambos presidentes se reunieron en Buenos Aires y firmaron el *Acta de Buenos Aires*¹⁰¹. Mediante este documento, Collor y Menem decidieron dejar definitivamente de lado las intenciones de Alfonsín y Sarney de llevar a cabo un proceso gradualista y flexible de integración. Deciden cambiar el límite de 1998 para la conformación de una zona de libre comercio por un nuevo límite, 1994, pero para la formación ya no de una zona de libre comercio, sino de un mercado común. La formalización del cambio de política en cuanto a la integración se dio en el *Acuerdo de Complementación Económica N° 14*¹⁰² (en adelante ACE14), en el cual los gobiernos establecieron un mecanismo general, lineal y automático para la eliminación de las barreras arancelarias al comercio, junto con algunas excepciones por país, lo que debía finalizar en una preferencia comercial del 100% en casi todo el universo arancelario para principios de 1995.

¹⁰⁰ Ver La Nación (1990A, 1990B).

¹⁰¹ El texto de la misma se puede encontrar en Menem (1991: 175-178).

¹⁰² El texto del mismo se puede encontrar en Menem (1991: 178-187).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Paralelamente a esto, ambos gobiernos lanzaron iniciativas para buscar más aliados comerciales. En primer lugar, la idea era atraer a Chile y Uruguay. El primero de ellos no pudo ser convencido, mientras que Uruguay pidió ser incluido en el proceso inmediatamente después de firmada el Acta de Buenos Aires. En segunda instancia la idea era incluir a Bolivia y Paraguay. Sin embargo, la negativa chilena hizo que Argentina y Brasil aceptaran el pedido de Paraguay para unirse, lo que terminó sucediendo. Es así que -paralelamente a las negociaciones bilaterales del ACE14- los cuatro países entraron en negociaciones cuadrilaterales para crear una nueva institución que pudiera ejecutar los preceptos incluidos en el *Acta de Buenos Aires* en los cuatro países. Finalmente, en Marzo 1991 los cuatro jefes de Estado se juntaron para firmar el *Tratado de Asunción*, que efectivamente le daba origen al Mercosur.

Collor, Menem, sus intenciones y la modificación del proceso de integración: ¿Y la democracia?

Frente a este nuevo panorama y las elecciones llevadas a cabo por los nuevos presidentes en ambos países surgen un grupo interesante de preguntas: ¿Qué importancia le asignaban ambos estadistas a la defensa de la democracia? ¿Creían que la democracia estaba consolidada? ¿Sobre qué descansaba la democracia? ¿Qué rol cumplía el recién nacido Mercosur en este aspecto?

Algunas respuestas ya las hemos aproximado previamente. Como se ha dicho, ambos presidentes hacían una interpretación económica de la democracia y del interés nacional. Todo aquello que se relacionaba con el bienestar económico del país, para ambos estadistas, se relacionaba con la defensa de la democracia. Para los dos, la defensa de la economía significaba la defensa de la democracia. Para los dos, entonces, el bienestar económico era una condición *sine qua non* para el mantenimiento de la democracia.

Para los dos estadistas la democracia estaba más segura. La sociedad, con el primer traspaso democrático de poder en muchos años en ambos países, empezó a dejar de lado, como dice Russell (1995: 35-36), las demandas políticas y empezó a centrarse en las socioeconómicas. El retorno al autoritarismo parecía estar lejano, y por lo tanto la defensa de la democracia empezó a ocupar un plano secundario. Si bien no había que descuidarla, no era una prioridad. Ya no podía traer legitimidad interna (por lo dicho previamente) ni externa (porque habían aparecido nuevas democracias en Europa del Este), por lo que también tenía poca ganancia su defensa. Sólo había que asegurarse que

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

los militares no intentaran un nuevo golpe. Y para ello, los estadistas creían, de nuevo, que el mejor vehículo era el bienestar económico.

En este contexto ideológico es que se inserta la decisión de crear el Mercosur. El miedo por el quebrantamiento de la democracia no había desaparecido, pero se había minimizado. La mejor manera de minimizarlo aún más, creían los presidentes, era con un crecimiento económico sostenido. Y el Mercosur era la mejor forma de asegurarse que la bonanza económica llegara. Como se ha dicho previamente, era el mejor mercado que la Argentina tenía disponible, y para ambos países era la mejor manera de atraer inversiones.

Sin embargo, sería una ingenuidad creer que el Mercosur no tiene una dimensión política (Hirst 1999). Esta dimensión política se hace carne en el intento de Brasil de utilizar al Mercosur como palanca de hegemonía regional en la segunda mitad de la década del '90.

Pero no es esta faceta política la que nos interesa, sino el Mercosur como un instrumento de defensa de la democracia. Es indudable que la defensa de la democracia pasó a un segundo plano. La ausencia de la palabra *democracia* en la declaración de principios y objetivos del Tratado de Asunción es el ejemplo más claro. Sin embargo, es imposible decir que los presidentes no tenían un interés por su defensa. En todas las instancias de integración, ambos presidentes reafirmaron el interés en defender la democracia, y cada vez que tenían la posibilidad de hablar del proceso integrador ponían a la defensa de la democracia como uno de sus objetivos (Collor 1990; Collor y Menem 1990A, 1990B, para citar algunos ejemplos).

El Mercosur continuaba siendo una instancia más del aumento de la interdependencia de los países. Es fácil notar cómo inmediatamente después de la firma del Tratado de Asunción, el comercio intraregional se dispara, duplicándose en el transcurso de cuatro años (Yeats 1998: 4). Como se verá a continuación, hay un claro indicio de que el objetivo del Mercosur era el aumento de la interdependencia económica. La hipótesis de conflicto seguía estando abierta en ambos países. Ambos países, hasta 1996, consideraban factible un ataque del otro. En ese año, tanto Cardoso como Menem, deciden dejar de lado las hipótesis de conflicto mutuas (Fraga 1999: 237-250).

¿Por qué Chile no se unió al Mercosur?

La respuesta canónica que da el mundo académico sobre la negativa de Chile a unirse al Mercosur es que no había una ganancia económica, basado en la inestabilidad

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

macroeconómica que los nuevos aliados tendrían (Gardini 2010: 93; Campbell et al. 1999B: 143-144).

Como se ha visto ya en el caso de la CEE, esta explicación no parece suficiente. La falta de interés económico es una causa para negarse a unirse a un esquema integrador *si es que no hay otra causa más importante que vaya en contra*. Como hemos visto, el Reino Unido nunca se unió al proceso integrador, y lo contrario ocurrió en el caso de Alemania. El nacimiento del mercado común europeo se dio por el interés político de Adenauer de atar económicamente a los países de Francia y Alemania de la manera más estrecha posible. Si esta intención política no hubiera estado presente, Adenauer hubiera escuchado a su ministro de economía Erhard y hubiera establecido un área de libre comercio. En el Reino Unido esa necesidad no se presentaba. En un caso análogo al chileno, el Reino Unido no se unió al proceso integrador justamente por la ausencia de un dilema de seguridad arraigado en la historia con Francia y/o Alemania.

Trasladado a América del Sur, esto nos dice que Chile no sólo no tenía un interés económico en entrar en el proceso integrador, sino que, además, *no tenía un incentivo político* para hacerlo. Y esto es algo que Steves (2001) no puede explicar¹⁰³, y el análisis propuesto aquí sí puede.

A diferencia de lo que pasaba con Brasil, Argentina no tenía una rivalidad histórica con Chile; sólo tenía una larga historia de conflictos fronterizos. Brasil y la Argentina tenían una larga historia de rivalidad y competencia por la hegemonía continental. Durante la primera mitad del siglo XX la Argentina parecía ser el que estaba más cerca de ser el hegemón continental, mientras que a partir de la década del '60 y '70 esto cambió a favor de Brasil (Cisneros y Piñeiro Iñiguez 2002: 470-474). No había causa para pensar que en un futuro próximo esto no se iba a revertir, ni que la rivalidad se fuera a reactivar en el futuro. Por ello es lógico pensar que la Argentina y Brasil entraron para evitar un conflicto futuro y, de esa manera, reactivar la amenaza al régimen. Sin embargo esto con Chile no sucedió. Chile y la Argentina tuvieron una rivalidad basada mayormente en los conflictos fronterizos. El arreglo de la cuestión del Beagle en 1984 cerró todos los conflictos fronterizos definitivamente, y por lo tanto no había causas para pensar que

¹⁰³ Las dos condiciones que el autor argumenta que llevan a una mayor integración económica (instituciones democráticas en ambos países y un interés por consolidar la democracia) estaban presentes.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

la rivalidad fronteriza se fuera a reactivar en el futuro, y por lo tanto, causas para ingresar al Mercosur.

Epílogo: El Mercosur se institucionaliza débilmente y desaparece la amenaza al régimen (1991-1998)

Cubrir los siete años que se pretende en el título mediante un epílogo de pocas páginas sería un absurdo total. Es por ello que sólo nos dedicaremos en estas pocas líneas que restan a estudiar aspectos sobresalientes de la política doméstica y regional de los países del Mercosur que ayudan a entender el proceso de integración anterior y lo que le siguió inmediatamente después.

El primero de los factores que es bueno señalar es el proceso de (débil) institucionalización del Mercosur. El Tratado de Asunción no tiene una gran descripción de los medios para alcanzar los objetivos alcanzados ni un marco institucional finalizado. En cambio, propone objetivos y plazos para que se cumplan. La única excepción a esta regla es el Programa de Liberalización Comercial, que establecía una guía concreta sobre cómo se iba a liberalizar el comercio de bienes. Sin embargo, no había ninguna provisión sobre la liberalización de las restricciones no arancelarias al comercio de bienes ni las restricciones (arancelarias o no arancelarias) al comercio de servicios. A esto se le sumaba la falta de un mecanismo para alcanzar el arancel externo común (AEC; lo que establecería efectivamente la unión aduanera) y más aún el mercado común. Tampoco había una estructura institucional¹⁰⁴ ni un mecanismo de resolución de controversias final, sólo una propuesta para el "período de transición" (Bouzas y Fanelli 2001: 164-172, 208-212).

Es por ello que entre 1991 y 1995 (fecha propuesta por el Tratado de Asunción para tener implementado el mercado común) se dieron múltiples reuniones ministeriales y presidenciales en las que fueron decidiendo diversas cuestiones que le daban forma al Mercosur. En la primera de ellas, llevada a cabo en Brasilia, se firmó el Protocolo de

¹⁰⁴ Los artículos 9 al 18 del Tratado de Asunción creaban dos órganos intergubernamentales: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El CMC sería el órgano superior del Mercosur, siendo su órgano político de toma de decisión en cuanto al cumplimiento de objetivos del Tratado y la constitución del mercado común. El GMC, en cambio sería una suerte de órgano ejecutivo, encargado de la realización de las decisiones del CMC y las provisiones del Tratado. Como se puede observar, es una estructura organizacional intergubernamental débil, carente totalmente de poder de enforcement.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Brasilia sobre Solución de Controversias, que establecía un mecanismo transitorio de resolución de controversias (Bouzas y Fanelli 2001:163).

Paralelamente, había problemas domésticos tanto en Brasil como en Argentina. En Brasil lo que ocurrió fue que el presidente Collor fue acusado de corrupción y posteriormente dimitió al cargo¹⁰⁵, dejando en su lugar al vicepresidente Itamar Franco, mucho más nacionalista y autonomista. Además, la estabilidad macroeconómica no fue alcanzada hasta 1994¹⁰⁶. En el caso argentino, se observaba un gran déficit en el comercio bilateral con Brasil, y muchos culpaban al Mercosur por su existencia. En los primeros años, el 60% del déficit comercial del país era explicado por el déficit con el vecino del norte. Por lo tanto, muchos empresarios y políticos argentinos fueron pidiendo que se parara el proceso hasta que hubiera una forma de tratar con las asimetrías regionales (Campbell et al. 1999B: 146-152).

Estos problemas domésticos contaminaron el proceso. Por el lado brasileño, las intenciones del nuevo presidente eran más autonomistas, y por lo tanto se reflejaban en un mayor proteccionismo internacional y el intento de usar al Mercosur como palanca de hegemonía regional (Hirst 1999). Por el lado argentino, el problema de las asimetrías recaló en que el Estado empezó a tomar medidas de salvaguardia en contra de las importaciones desde Brasil, como forma de -transitoriamente- ir acomodando el comercio bilateral (Campbell et al. 1999B: 146-152).

Sin embargo, el proceso integrador continuaba pese a los problemas. En Julio de 1992 en una de las reuniones del CMC en las Leñas se propuso un cronograma para tratar de lidiar con las asimetrías. El problema fue que por los conflictos domésticos de cada uno de los países (estabilización macroeconómica en Brasil y déficit comercial enorme en Argentina) prohibieron que se ejecutara el cronograma o que incluso se lo considerara.

¹⁰⁵ Esto fue un golpe no sólo a la integración, sino a la misma democracia que la integración intentaba defender. Sin embargo, como muestra Weyland (1993), las marchas populares y demás demostraciones populares hicieron que un golpe, en ese momento, fuera imposible. Esta severa crisis gubernamental fue la demostración de la estabilidad de la democracia, lo que reforzaba el cambio de paradigma que argumentaba que la democratización es una preocupación secundaria, y que Cervo (2003) notó con la asunción de Collor.

¹⁰⁶ Para una interpretación de los intentos de estabilización previos y del Plan Real, ver Pereira (1996).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

1994 fue el año en que todo cambió. En Brasil, el Plan Real había logrado estabilizar la economía y en la Argentina el déficit comercial fue desapareciendo (Campbell et al. 1999B: 152-154). Es por ello que luego de una cumbre en Agosto en Buenos Aires, los representantes de los cuatro países se juntaron en Diciembre y firmaron el Protocolo de Ouro Preto. En él, cerraban muchos de los aspectos que quedaban abiertos. En primer lugar, y como medida más importante, se decidió posponer indefinidamente la puesta en funcionamiento del mercado común. En segundo lugar, se llegó a un acuerdo sobre el AEC, lo que establecía la unión aduanera¹⁰⁷. En tercer lugar, formalizaron la institucionalización. En este respecto, mantuvieron el CMC y el GMC y agregaron tres nuevos órganos: la Comisión de Comercio del Mercosur (órgano responsable de la aplicación y seguimiento de los instrumentos de política comercial común y de considerar reclamos de Estados parte por áreas de su competencia), la Comisión Parlamentaria Conjunta (órgano representativo de los parlamentos nacionales, tiene función consultiva) y el Foro Consultivo Económico y Social (órgano representativo de los sectores no gubernamentales, también tiene función consultiva). También extendieron la aplicación del procedimiento temporal de solución de controversias de Brasilia hasta 2006, cuya reglamentación se llevó a cabo recién en 1998. En cuarto y último¹⁰⁸ lugar, le dieron personería jurídica a la organización, siendo esta capaz de negociar en los ámbitos internacionales en su propia capacidad, y a nombre de los cuatro países que la conforman.

El resultado que se observa es una institucionalización extremadamente débil para el tipo de organización internacional que planean alcanzar. Las instituciones del Mercosur no pueden tomar decisiones vinculantes en temas de relevancia, el organismo no tiene un sistema de resolución de controversias eficiente, y lo que es más importante, no tiene poder de enforcement.

Otro factor a resaltar fue el desafío más importante a la integración, que vendría en 1996 desde Paraguay. El presidente Wasmosy había asumido hacía tres años y lu-

¹⁰⁷ Esto era así en los papeles. Como bien muestran Bouzas et al. (2002: 129-133), el Mercosur no es una unión aduanera, ni siquiera una imperfecta. Lo que es aún más, según los autores, el área de libre comercio es mucho más superficial de lo que inicialmente se pretendía.

¹⁰⁸ Los acuerdos alcanzados en Ouro Preto fueron muchos más. Cubren, entre otras cuestiones, reglas de origen, restricciones no arancelarias, etc. (para un análisis completo, ver Bouzas y Fanelli 2001: 173-181). Los nombrados previamente son los pertinentes para entender la institucionalización del Mercosur.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

chaba contra un turbulento pasado de autoritarismo en manos del General Stroessner, quien se mantuvo en el poder por más de treinta años. El mayor legado de dicho pasado era una gran intromisión de los militares en la política paraguaya. Específicamente, el ejército, en la figura del General Lino Oviedo, era uno de los mayores entrometidos en la toma de decisiones básica del gobierno. Es por ello, que luego de muchas idas y venidas, y de que Oviedo pidiera muchas concesiones para poder ganar una elección en 1998 y llegar a presidente, el presidente Wasmosy decidió por fin pedirle la renuncia. Oviedo se negó, y le pidió al presidente su renuncia y la de su vicepresidente, a cambio de la suya¹⁰⁹. Esto efectivamente era una amenaza y la sombra de un nuevo golpe de Estado se posaba sobre la tierra guaraní. Wasmosy pudo salvarse de una acción militar en su contra únicamente mediante su refugio en la casa del embajador de los EE. UU. en Paraguay (Valenzuela 1997:4-7).

La respuesta de la comunidad internacional fue inmediata. Los Estados Unidos emitieron un comunicado inmediatamente apoyando a Wasmosy y la continuación de la democracia. El embajador de Brasil, en nombre de los restantes países del Mercosur (Argentina y Uruguay) también mostró su apoyo. Antes de la medianoche los embajadores de Argentina, Brasil y los Estados Unidos se presentaron en los cuarteles de la caballería para hablar con Oviedo y transmitirle sus preocupaciones y también una serie de amenazas (Genna y Hiroi 2007: 46-47). Al día siguiente los ministros de relaciones exteriores de los tres Estados Parte del Mercosur planearon viajes a Asunción, para hacer más claro el mensaje. La diplomacia mercosureña apareció en todo su esplendor en muy poco tiempo.

Si bien las causas del desistimiento de Oviedo del golpe de Estado fueron varias, y quizás la presión del Mercosur y de Brasil no fue tan importante como el mito popular suele creer, es, sin embargo, importante recalcar que la presión de los países del Mercosur hizo mucho efecto (Valenzuela 1997). Como se puede ver en la Tabla 3.2 y como también marcan Genna y Hiroi (2007: 46-47), Paraguay tenía una gran dependencia de los países del Mercosur. En 1990, cuando el proceso integrador comenzaba, la dependencia de Paraguay en los países del Mercosur era alta (30% de su PBI dependía del

¹⁰⁹ La idea del General era poner en el poder al presidente del Senado -aliado de Oviedo- en su lugar, para que el nuevo presidente designara a quien Oviedo quisiera a los ministerios correspondientes y que Oviedo tuviera el poder presidencial real.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

comercio con Brasil y 40% de sus exportaciones se dirigió al bloque regional). Sin embargo, en 1996, cuando el intento de golpe de Estado se materializó y cuando el Mercosur (y Brasil más particularmente¹¹⁰) empezó con sus amenazas, más del 60% de las exportaciones de Paraguay iban hacia el Mercosur. Un aislamiento económico y político por parte del bloque regional probablemente hubiera destruido al país. Es imposible no tener en cuenta, desde el punto de vista de un nuevo gobernante, el país y la situación político-económica que heredaría.

Tabla 3.2

Exportaciones de Paraguay al resto de los países del Mercosur como % de todas las exportaciones

Año	Argentina	Brasil	Uruguay	Mercosur (total)
1989	4,9%	32,5%	1,0%	38,4%
1990	5,8%	32,6%	1,2%	39,6%
1991	6,1%	27,5%	1,5%	35,2%
1992	9,8%	26,1%	1,6%	37,5%
1993	9,0%	29,7%	1,0%	39,6%
1994	11,1%	39,6%	1,3%	52,0%
1995	9,1%	44,7%	3,7%	57,4%
1996	9,1%	49,9%	4,2%	63,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos COMTRADE.

El efecto del intento del golpe de Estado en Paraguay fue más grande de lo que generalmente se cree. La argumentación canónica (Oelsner 2013 es sólo un ejemplo) dice que la defensa exitosa de la democracia por parte del Mercosur les hizo notar a los presidentes que nunca habían incluido un requisito democrático formal ni una cláusula de expulsión en caso de quebrantamiento de la democracia. Como dice Lavagna, ese requisito era obvio para aquellos que diseñaron el proceso integrador y el Mercosur (citado en Gardini 2010: 92-93). Es por ello que en la próxima reunión del CMC, llevada a cabo en San Luis el día en Junio de 1996, los presidentes de los cuatro Estados del Mercosur firmaron la *Declaración Presidencial Sobre Compromiso Democrático en el*

¹¹⁰ Brasil no solo amenazó con cortar el comercio. Amenazó con cortar el suministro eléctrico, el acceso a los puertos y muchas de las formas de asistencia financiera que le daba a Paraguay (Genna y Hiroi 2007: 46-47).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Mercosur. En ella afirmaban que la vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial de la pertenencia de Mercosur, que en caso de su quebrantamiento los miembros tomarán acción contra dicho Estado. Todo esto fue incluido en un nuevo protocolo: en 1998 los presidentes de todos los Estados Parte se juntaban y firmaban el *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.* En él se establecía que los Estados Parte tenían el derecho de negarles a aquellos que quebrantaban la democracia de participar en la decisión de los órganos del Mercosur e incluso expulsarlos del bloque regional.

Hasta ahí llega la descripción de la interpretación canónica de la democracia en el Mercosur. Sin embargo, es imposible ignorar, como cuenta Fraga (1999), que, pasados unos meses de la crisis paraguaya y su exitosa resolución, tanto Argentina como Brasil desecharon sus tradicionales hipótesis de conflicto mutuas. A partir de 1996, para ambos Estados, el otro no era una amenaza. No es la pretensión de este breve análisis decir que ésta fue la única causa. Fraga (1999) muestra otras: acercamiento nuclear, compaginación militar, etc. Sin embargo, se hizo evidente en aquel momento que el Mercosur había cumplido con su cometido. En 1996, año de la crisis gubernamental, un poco más del 10% de las exportaciones brasileñas iban a la Argentina y el 15% al Mercosur, mientras que un poco menos del 30% de las argentinas iban hacia Brasil y un tercio al Mercosur (información obtenida desde la base COMTRADE). Entrar en un conflicto con el otro pondría en peligro una gran parte del comercio internacional de cada país, y por lo tanto de su economía.

Conclusión

En este breve repaso sobre el proceso de integración sudamericano hemos visto como las personas en el poder en Argentina y Brasil reaccionaron frente a un nefasto pasado autoritario y a un incierto futuro en cuanto a las relaciones bilaterales. El objetivo, al igual que en el capítulo anterior, era poner a prueba tres aspectos del marco teórico: a) la importancia de los individuos en el accionar estatal; b) cómo las externalidades de seguridad funcionan y fueron el motor detrás de los intentos de integración que comienzan por un dilema de seguridad; y c) cómo el realismo defensivo es la teoría que mejor explica el comportamiento, ya que es posible evitar ciertas tendencias del realismo mediante la articulación de las externalidades, pero nunca es posible olvidarlas totalmente.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Hemos empezado viendo cómo ambos países tenían una historia de rivalidad hegemónica que había tenido su último episodio 6 años antes del inicio del análisis y cómo la resolución de dicho conflicto no había mejorado las relaciones bilaterales, sólo había impuesto las condiciones de factibilidad de un mejoramiento y del impulso de un proyecto integrador. La asunción de Alfonsín en Argentina vino acompañada de un cambio de percepción de amenazas. Alfonsín vio que era necesario defender la democracia y por ello creyó que debía entrar en un proceso integrador con Brasil. La llegada de Sarney le hizo encontrar del otro lado del Paraná a un presidente con la misma preocupación: una percepción de amenazas interna.

Es por ello que ambos presidentes iniciaron un proceso integrador para bajar las tensiones geopolíticas y evitar de esa manera un rol preponderante de los militares en la política, al quitar del medio al tradicional rival regional, por medio del aumento de los costos de entrar en una confrontación. El problema fue que confiaron demasiado en el proceso gradual de liberalización comercial y en el rol de los empresarios. Esto llevó a que el comercio aumentara únicamente en el lado argentino y aumentos marginales en la interdependencia del lado brasileño, dado todo esto por el foco exclusivo en sectores comerciales que ya tenían volúmenes altos de comercio incluso antes de comenzado el proceso integrador.

Por ello, antes de entregarle el poder a los futuros mandatarios, decidieron hacer una “fuga hacia adelante” (como lo llaman Campbell et al. 1999A) y firmaron en 1988 un tratado donde se proponía la conformación de un área de libre comercio exhaustiva en los próximos diez años. Era la manera que los mandatarios tenían de defender la integración y llevarla un paso adelante, exponiendo a su vez lo que ellos creían que se debía hacer a futuro.

La llegada de Menem y Collor al poder vino acompañada de un cambio de paradigma (empujados hacia el cambio por un contexto internacional que lo propiciaba). Ambos vieron que la democracia estaba institucionalmente segura y decidieron centrarse en la economía. Ambos creían que si la economía estaba segura, la democracia también lo estaba. Esto no significaba que el quiebre institucional de la democracia hubiese desaparecido, sino que pasó a un segundo plano.

Por ello crearon al Mercosur, que se pretendía que fuera un mercado común. El objetivo no fue cumplido. Sin embargo se creó una institución débil que logró en los papeles la unión aduanera (ver nota al pie N° 107) en 1994. Hemos también visto por

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

qué Chile no se unió: al igual que el Reino Unido, Chile carecía de un incentivo económico, y más aún, de uno político.

En 1994 se intentó institucionalizar un poco más el Mercosur con la creación de algunos órganos extra. Sin embargo, la institucionalización seguía siendo débil, con la falta total de un mecanismo permanente de resolución de controversias y de enforcement de las decisiones mercosureñas. Con la presión exitosa al intento de golpe de Estado de Paraguay, los estadistas argentinos y brasileños se dieron cuenta que el Mercosur había cumplido con su objetivos. Desecharon las hipótesis de conflicto y vieron que no había razones políticas para seguir institucionalizando la integración, que con lo ya hecho alcanzaba.

Si hay algo que muestra este caso es cuanto importan los individuos a la hora de entender el desarrollo de los procesos de integración. Presidentes con diferentes percepciones de amenaza hicieron análisis contrarios sobre la necesidad de institucionalizar la integración y de seguir adelante con ella. Alfonsín y Sarney creyeron que era necesario crear algo similar a la CEE. Menem y Collor (y Franco y Cardoso), basados en las necesidades económicas, creyeron necesario crear una institución débil basada únicamente en el comercio, alterando completamente el proceso.

Universidad de
San Andrés

Capítulo 5: el camino hacia el NAFTA

Introducción

A lo largo de este capítulo se harán tres argumentaciones principales. La primera, referida al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUFTA), establece que las negociaciones se dieron por cuestiones económicas. Por lo tanto, y según lo que se argumenta en el marco teórico, lo que se debería observar es un tratado lo menos institucionalizado posible, con poca delegación e inexistente pooling de soberanía. En segundo lugar, se argumentará que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) se llevó a cabo por cuestiones económicas y de soft power. En tal caso, debería esperarse lo mismo que en el CUFTA: una institucionalización y delegación mínima y un pooling inexistente de soberanía. Por último, se argumentará que nuevamente ambos tratados fueron llevados a cabo principalmente por los gobiernos, con cierta oposición. Dentro de estos gobiernos, se puede observar, en vez de lo que se ve en la CEE (individuos específicos cambiando el rumbo de la política de un Estado) a ciertos grupos de tecnócratas con una ideología particular que los hizo cambiar la política del Estado, aún siendo minoría dentro de él o encontrándose con gran oposición.

El capítulo se desarrollará de la siguiente manera: en la siguiente sección se hará un breve repaso por la época inmediatamente anterior a la decisión de los tres países de entrar en el proceso de integración regional. En la tercera sección se verá el proceso que llevó a Canadá a proponerle un área de libre comercio primero sectorial y luego total a los Estados Unidos y cómo ésta fue finalmente creada. En la cuarta sección se analizará el proceso de regionalización del área de libre comercio con la incorporación de México y la creación del NAFTA. En la quinta sección se marcará muy brevemente el accionar solitario de ciertos grupos dentro de los gobiernos, no de personas específicas, lo que marca una diferencia con respecto a los otros esquemas de integración. Por último se hará un análisis del proceso integrador en su totalidad en las conclusiones.

Prólogo: breve reseña sobre la situación económico-política de México, los Estados Unidos y Canadá

Estados Unidos 1970s-1982: guerra fría, mal contexto económico y un congreso activo

El país pasaba, sin dudas, por tiempos económicos difíciles. Sin embargo, la guerra fría opacaba todo. El principal objetivo de los Estados Unidos era derrotar política, militar y/o económicamente a la Unión Soviética en todos los aspectos gubernamentales y en todos los lugares del mundo en donde la influencia de ambas superpotencias se

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

expandiera. Es por ello que, durante la gestión de Reagan, el único objetivo que tenía la política económica en general, y la comercial en particular, era mantener a unos Estados Unidos como faro económico, demostrar su supremacía económica para: a) poder librar una “guerra económica” que llevase a los soviéticos a una negociación en la que los EE. UU. se encontrasen en una posición de fortaleza; b) poder continuar financiando las aventuras en política exterior; y c) demostrar que el sistema capitalista era más efectivo en la producción de riqueza que el sistema soviético (Dobson 2002: 242-252).

La política comercial estadounidense se caracterizó, desde el fin de la segunda guerra mundial hasta los 70s, por un liberalismo multilateral en el ejecutivo junto con un proteccionismo por parte del congreso. Lo primero se reflejaba en un continuo esfuerzo de las diversas administraciones por continuar con las rondas de negociación del GATT, cuyo objetivo era liberalizar el comercio internacional. Lo segundo se reflejaba en el paulatino esfuerzo del congreso por controlar y limitar la liberalización de un comercio que generaba un déficit cada vez mayor en la balanza comercial, reflejado en la negativa del congreso a ratificar la ronda Kennedy del GATT. El pasaje de la Trade Act of 1974 terminó de torcer la balanza hacia el proteccionismo (Hart et al. 1994: 36-40).

Cuando llegó Reagan al poder se encontró con un congreso mucho más activo en su poder de supervisión y con un contexto económico que no era el mejor. Un alto desempleo y un preocupante déficit presupuestario, ambos percibidos como causados por la política comercial norteamericana, caracterizaron a los primeros tres años de su gestión (Hart et al. 1994: 42-43). Dice Richardson (1990: 629): “La creciente sensibilidad norteamericana a los efectos domésticos de la política comercial reflejaba la creciente dependencia de los EE. UU. en las exportaciones e importaciones, el declive del poder hegemónico y de mercado de los EE. UU. [...] y una decreciente necesidad de que la política comercial funcionara como política exterior mientras la guerra fría se enfriaba”. A su vez, el balance comercial no era bueno, lo que llevaba continuamente a una presión por una mayor protección de las industrias locales (Richardson 1990: 630-631).

Reagan en un principio intentó mantener el curso de la política comercial de las administraciones anteriores. Se dio cuenta inmediatamente que un libre comercio total - lo que él creía que era la mejor manera de obtener todos los objetivos planteados- no era posible. El congreso y la economía presionaban para que el proteccionismo fuera la política comercial por excelencia. Recurrió entonces a lo que las administraciones pasadas recurrieron: el multilateralismo del GATT. Así, forzó al resto de las naciones a que

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

se reunieran para un nuevo encuentro ministerial, en el que los EE. UU. impondrían la agenda y el ritmo. Como era de esperarse, una reunión llamada por una sola nación en la que se trataban los temas que ella quería iba a ser un fracaso, como lo fue la reunión del GATT de Noviembre de 1982 (Richardson 1990: 639-641). Cómo los EE. UU. (Congreso y presidente) reaccionaron a este retroceso, es de lo que se trata este capítulo.

Canadá 1970s-1982: buscando el rumbo económico

Canadá salió de la segunda guerra mundial con la intención de abandonar su tradicional aislacionismo y decidió alinearse con Occidente y tener con los EE. UU. una relación especial, poniéndolo encima del resto (García Segura 1995: 102).

En los años 70s esta elección se puso en duda, por la negativa de Nixon de eximir a Canadá de los efectos de su salida de los arreglos de Bretton Woods, lo que era un claro indicio de la posición que Canadá ocupaba en la política estadounidense. Mitchel Sharp, ministro de relaciones exteriores, propuso tres opciones frente a esta situación: una paulatina mayor dependencia aún de los EE. UU., la búsqueda de un estatus especial de relaciones con los EE. UU. o la diversificación deliberada del comercio y la economía y el acercamiento a Europa y Japón, para disminuir la vulnerabilidad hacia los EE. UU. (Hart 2002: 278-288).

El gobierno de Trudeau se inclinó por la tercera opción. Así que, si bien mantuvo su orientación occidentalista y su alineación con los Estados Unidos, decidió buscar otros aliados económicos. Esta nueva política, conocida como la tercera opción, lo llevó a acercarse, siempre económicamente hablando, a Europa y Japón (Hart 2002: 288-298). Sobre lo que obtuvo Canadá de dicha política, dice García Segura (1995: 102): “Los resultados de estos intentos, a nivel comercial y a nivel industrial, fueron muy modestos con respecto a los intercambios Canadá-Europa. [...] A pesar del aumento progresivo de las exportaciones a Japón, Canadá no ha conseguido alcanzar el objetivo principal, penetrar en el mercado industrial japonés...”.

Acompañando esta opción hubo un nacionalismo económico, ejecutado más fuertemente desde la restauración de Trudeau en el poder luego de un impasse de 9 meses de un gobierno conservador en 1980. Trudeau ya había creado en 1973 la Foreign Investment Review Agency, que ya desde su nacimiento enojó a los gobiernos estadounidenses por su intromisión en la inversión extranjera en el país (Hart 2002: 298-304). Sin embargo, fue desde 1980, con la implementación más estricta de la ley en la que dicha agencia se amparaba y con la creación del National Energy Program que el nacionalis-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

mo económico tomó un mayor vuelo (Hart 2002: 339-349). A esto también se le sumaba la tradicional fe canadiense en el multilateralismo del GATT como forma de obtener la liberalización justa y necesaria del comercio (Hart 2002: 308-338, 349-362).

Sin embargo, como se ha dicho previamente, el resultado de todas estas estrategias en 1982 parecía ser magro. La economía no había mejorado sustancialmente, Canadá no había logrado penetrar los mercados de la EEC ni de Japón y los arranques nacionalistas habían probado ser una fuente de irritación para los Estados Unidos y sus comerciantes principales (Hart et al. 1994: 16). Al igual que con Estados Unidos, cómo Canadá respondió a este clima económico es de lo que se trata todo este capítulo.

México 1980-1985: la paulatina transformación hacia la economía de mercado

La estrategia elegida por los estadistas mexicanos, desde la segunda guerra mundial en adelante, para llevar a cabo el desarrollo económico de su país fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La estrategia consistía en la creación de un sector industrial propio mediante la protección del comercio, los subsidios a la producción, la creación de empresas estatales y un control importante de la economía por parte del Estado. Esta táctica descansaba sobre la idea de que una economía con un sector industrial prominente iba a tener más crecimiento económico (Mayer 1998: 32-34).

A principios de los 80s se podía visualizar que la ISI estaba trayendo cada vez más problemas. México se encontraba con un cada vez más importante problema en la balanza de pagos, disparado por la fuerte dependencia de la financiación internacional¹¹¹. Esto explotó en el año 1982, cuando se evidenció una crisis total de la balanza y el Estado mexicano anunció la suspensión del pago de todas las obligaciones que tenía con entidades financieras internacionales (Lustig 1992: 14-27).

El gobierno de de la Madrid creía que la causa de la crisis se encontraba en un gran déficit fiscal y en un desajuste en los términos de intercambio (Lustig 1992: 28). Por ello lanzaron en 1982 un programa ortodoxo de estabilización económica¹¹². Este programa incluía medidas ortodoxas como la reducción del gasto público, el incremento

¹¹¹ México creía poder cumplir con sus obligaciones porque creía que el precio del petróleo se iba a mantener alto y la tasa de interés se iba a mantener baja. Ambas predicciones resultaron ser erróneas (Cameron y Tomlin 2000: 56).

¹¹² También fueron forzados por el FMI, que les impuso la adopción de una estabilización ortodoxa como condición de aceptación de un préstamo en 1982 (Cameron y Tomlin 2000: 57).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

de los impuestos (para reducir el déficit fiscal), un ajuste en la política monetaria, una devaluación de la moneda y el mantenimiento de los salarios (Lustig 1992: 29-34; Cameron y Tomlin 2000: 57). En cuanto a los resultados de este programa de estabilización, Lustig (1992:34) dice:

“Cuando fue anunciado por primera vez, se esperaba que el programa resultara en un crecimiento del producto nulo en 1983 [en 1982 el PBI había decrecido], seguido por una gradual recuperación. El crecimiento del producto debía regresar a su tasa histórica del 6% al año en el año 1985, y la inflación debía bajar a 18% para Diciembre de 1985. Lo que ocurrió, sin embargo, fue bastante diferente. La caída de 1983 fue mucho más pronunciada de lo esperado; la reducción esperada de la inflación no fue alcanzada; y [...] las tasas históricas de crecimiento no fueron restauradas”.

Todo resultó en una nueva crisis de la balanza de pagos en el año 1985. Los estadistas mexicanos se dieron cuenta que la ejecución de algunas medidas ortodoxas mezcladas con un fuerte control de la economía por parte del Estado no produciría buenos resultados. El FMI dejó de cumplir con sus obligaciones como respuesta al incumplimiento de México de las condiciones por las cuales le fue otorgado el préstamo en 1982. México había iniciado un proceso de transformación de la economía en una economía de mercado más abierta. Algunos indicios de liberalización del mercado ya se observaban, pero estaba claro en 1985 que esto no era suficiente. La pregunta entre los estadistas era qué hacer ahora para afrontar la nueva crisis.

Nace el libre comercio en América del Norte: propuesta, negociación y ratificación del CUFTA

Canadá busca un acercamiento con los Estados Unidos y Estados Unidos responde

Sumado a la situación descrita en el prólogo, el Estado canadiense se tuvo que enfrentar a una recesión global, que lentamente empezaba a golpear a la economía. Inmediatamente se empezó una revisión completa de la política comercial del país. Esta resultó ser larga y finalmente resolvieron dos cosas en el gabinete: a) mantener un firme compromiso con el multilateralismo del GATT; y b) volver a acercarse a los Estados Unidos (Department of External Affairs, 1983: 173-213).

El énfasis estaba en la primera de estas decisiones, mientras que la segunda iba a ser perseguida pero con una mayor timidez. El ministro de comercio exterior Gerald

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Regan decidió ir en contra de lo propuesto¹¹³. Declaró muerta a la tercera opción y propuso un mucho mayor acercamiento a los EE. UU. Proponía un libre comercio sectorial con los Estados Unidos, para evitar las desventajas del libre comercio total (Beauchesne 1984). El ministro, con esta declaración, transformó lo que hasta el momento había sido una revisión gubernamental en un debate a escala nacional de la relación con los Estados Unidos y de los efectos que un arreglo comercial y la política comercial del país en su totalidad iban a tener en la arena doméstica¹¹⁴ (Hart et al 1994: 20-22).

El gobierno tuvo que enfrentar la situación y por ello creó un comité especial que tratara el tema, presidido por Donald Macdonald. Las opciones eran tres: a) tomar un giro aún más proteccionista; b) el status quo, en donde se mantiene un multilateralismo pragmático; o c) elevar, dentro de la idea multilateral del comercio canadiense, a los Estados Unidos a un pedestal especial. La primera opción tenía el problema que alienaba a los EE. UU. y los aliados comerciales de Canadá, poniendo en riesgo el 30% del PBI canadiense que dependía del comercio internacional. La segunda opción tenía como problema el hecho de que el GATT se estaba mostrando cada vez más inútil para liberalizar el comercio internacional. El debate era más entre las dos opciones extremas, no en el centro. La tercera opción tenía un riesgo importante: las filiales canadienses de empresas estadounidenses podrían irse porque no habría razón para quedarse más que el ahorro de los costos de transporte. Como riesgo alternativo estaba el problema de que, a pesar de que muchas industrias mejorarían su posición económica, muchas sufrirían; la adaptación podría ser complicada (Hart et al. 1994: 22-35).

Por el lado estadounidense, sumado a la mala experiencia del GATT, los Estados Unidos tenían, como se ha dicho previamente, un mal contexto económico. El parlamento percibía que el déficit comercial que el país tenía se debía principalmente a las prácticas comerciales injustas que el resto de las naciones mantenían para con los Esta-

¹¹³ Evidencia de esto es que el documento en el cual esta declaración se basaba, la revisión de la política comercial, sólo le dedica aproximadamente 10 páginas de 240 a la relación con los Estados Unidos (Department of External Affairs 1983: 203-213).

¹¹⁴ Esto fue en gran parte gracias a la reacción de la prensa. Muchos -no todos- de los periódicos catalogaron a esta decisión como la decisión de perseguir el libre comercio, a pesar de que el gobierno expresamente había dicho que este iba a ser sectorial. Ver por ejemplo Beauchesne (1984), un artículo titulado *Canada buscará el libre comercio con los Estados Unidos*, donde habla expresamente también de la muerte de la tercera opción.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

dos Unidos (Richardson 1990: 630-633, 646-649). Reagan, viendo que no tenía muchas más opciones, decidió aceptar dicha apreciación de la situación comercial del país. Es así que la administración empezó a hacer investigaciones sobre prácticas comerciales injustas bajo la Trade Act de 1974, de forma cada vez más estridente. Como vio que no era suficiente, formalizó lo que ya era la política comercial corriente del país en un discurso televisado el 23 de Septiembre de 1985, sugestivamente titulado *Política comercial de los EE. UU.: Comercio libre y justo*, en el cual exponía un claro acercamiento mercantilista al comercio internacional: para evitar el déficit comercial había que lograr subir las exportaciones y/o bajar las importaciones; como el resto del mundo no iba a dejar sus “tácticas injustas”, los Estados Unidos no iban a bajar la guardia e iban a empezar (en perspectiva, a continuar) con su propia línea de prácticas injustas; también invitaba a todas las naciones del mundo a entrar en una relación bilateral para bajar mutuamente sus restricciones al libre comercio (ver Karstensson 2003).

Como se ha dicho, esto no era totalmente nuevo en la política norteamericana, lo que era nuevo era su articulación tan explícita. Después del revés del GATT en Noviembre de 1982 los Estados Unidos ya habían comenzado a cambiar su política comercial. Richardson (1990: 639-642) argumenta que la mayor consecuencia de este revés fue lo que él llama el minilateralismo: la intención de la administración de entrar en relaciones bilaterales con cualquier país que así lo quisiera. Según el autor, la primera evidencia de esto se observó en 1983, cuando los Estados Unidos iniciaron la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. La segunda, en 1984, cuando la administración firma un acuerdo de libre comercio con Israel.

En este contexto no es extraño que una propuesta como la de Canadá, que si bien no ofrecía una eliminación total de las barreras al comercio, sino que era sectorial, fuera aceptada por la administración. En su aceptación, Brock -el encargado de la política comercial de los EE. UU.- hacía una declaración que tenía en cuenta todos estos puntos: “Creo que cualquier oportunidad para expandir y/o liberalizar el comercio internacional, ya sea multilateral o bilateralmente, debería ser explorada completamente [...] Por lo tanto, podría haber mucho mérito en la referencia de la revisión [se refiere al documento de la revisión canadiense] a potenciales pactos comerciales sectoriales entre los Estados Unidos y Canadá” (Ottawa Citizen 1983).

Las negociaciones empezaron inmediatamente. Y así como comenzaron, en muy poco tiempo terminaron. La respuesta a su fracaso, la da Smith (1992: 220): “Aparte de

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

los problemas de reconciliar los arreglos sectoriales con el GATT, la iniciativa sectorial pronto naufragó porque no había mucha coincidencia en las listas de sectores canadienses y estadounidenses que fueron candidatos para los arreglos sectoriales”. Hart et al. (1994: 60-62) agregan que un arreglo sectorial tiene la ventaja de evitar los problemas de un arreglo total de libre comercio, pero el problema es que, al no haber compatibilidad, todo lo que se ganaba en un sector, se perdía en otro.

Canadá cambia de gobierno, de opinión y propone un tratado de libre comercio, que los EE. UU aceptan

Quizás, como marcan Thompson y Randall (2008: 261), una de las características más importantes del período que se abre en 1984 es la coincidencia ideológica entre los líderes de ambos países. La asunción de Mulroney en Canadá y la reelección de Reagan, ocurridas en Septiembre y Noviembre respectivamente, le dieron a la relación bilateral una coincidencia ideológica. Dicen Thompson y Randall (2008: 264):

“El mejoramiento de las relaciones entre los EE. UU. y Canadá después de 1984 derivó de la orientación ideológica del gobierno Tory, no de la imposición de la visión oficial estadounidense sobre una Ottawa dubitativa. Tanto los republicanos como los tories aceptaban los viejos supuestos de la Guerra Fría, aunque la “potencia mediana” Canadá continuaba prefiriendo las soluciones multilaterales a los problemas internacionales. Ambos hablaban de control de armas. Ambos profesaban un compromiso a los presupuestos balanceados y a la liberalización del comercio, la privatización y la desregulación. Ambos perseguían los tres objetivos con un mayor celo que prudencia fiscal. La compatibilidad política se extendía al presidente y al primer ministro: Reagan y Mulroney se agradaban personalmente”.

Mulroney marcó sus intenciones ni bien asumió, diciendo en Nueva York, a los pocos días de ser electo y antes de asumir: “Buenas relaciones, súper relaciones con los Estados Unidos serán la piedra fundamental de nuestra política exterior” (Gwyn 1985).

La pregunta era: ¿Este nuevo acercamiento significaba la intención del nuevo gobierno de buscar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos? La respuesta no es simple. El gobierno parecía tener una inclinación a hacerlo, pero el bagaje histórico no permitía una respuesta tan rápida. El contexto del momento, por presión del empresario y de los líderes provinciales, forzaba al gobierno federal a, al menos, tratar el tema y eventualmente tomar una decisión (Hart 2002: 372-373). Sin embargo, en la

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

política canadiense, había pocas palabras tan tóxicas como libre comercio con los EE. UU.¹¹⁵ El gobierno tenía que tratar con el tema, de ello no había duda, pero no podía hacerlo a la ligera, la historia canadiense tenía un peso enorme en el gobierno de un partido que hacía más de 20 años que no dominaba el Estado federal¹¹⁶.

Para capturar un debate que se le estaba yendo de las manos, el gobierno canadiense decide publicar un paper de discusión, titulado *Cómo asegurar y mejorar el acceso canadiense a los mercados de exportación*. En él, Kelleher, el ministro de comercio, si bien nunca utiliza la palabra libre comercio y evita en todo momento dar la sensación de estar apoyando explícitamente cualquier opción, claramente favorece la idea de libre comercio, o como el paper lo llama, un “acuerdo exhaustivo”. El paper comienza diciendo que “Canadá es una nación comerciante. El comercio internacional es un gran y creciente componente de nuestro producto nacional [...] Para sobrevivir y prosperar como una de las mayores naciones comerciantes, Canadá necesita mejorar su competitividad, explotar sus fuerzas y adaptar su economía al mundo competitivo en el que vivimos” (Department of External Affairs 1985B: 1). Dentro de este panorama “La relación comercial Canadá-EE. UU. [...], por su dimensión en nuestro comercio total, requiere una atención especial. [...] A la luz del panorama internacional, es improbable que la larga tendencia hacia un mayor involucramiento con los EE. UU. en comercio [...] vaya a ser revertida” (Department of External Affairs 1985B: 17)

En dicha relación “El principal problema del acceso canadiense al mercado de los EE. UU. es la mayor amenaza de medidas proteccionistas...” (Department of External Affairs 1985B: 17). Por ello, el gobierno ofrecía cuatro opciones: a) status quo; b) arreglos sectoriales o funcionales; c) un “acuerdo exhaustivo” (libre comercio); o d) arreglo institucional que facilite el comercio. La primera opción, según el paper, era inviable porque no estaba sirviendo en aquel momento. La segunda, intentada sólo un año antes, no había podido ser llevada a cabo. La última terminaría siendo un largo proceso que probablemente no llevaría a mucho más que una institución declarativa, virtualmente

¹¹⁵ Evidencia de ello es que las palabras libre comercio estaban, en 1985, proscritas para cualquier documento oficial público, y que por ello se usaba las palabras “acuerdo exhaustivo” para referirse al libre comercio (ver por ejemplo Department of External Affairs 1985B).

¹¹⁶ Estrictamente hablando, el partido conservador gobernó entre 1979 y 1980, pero fue casi un interinato de 9 meses entre dos mandatos de Trudeau, poco pudieron hacer en ese tiempo.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

inútil para lo que Canadá necesitaba. En cuanto a un tratado de libre comercio, el paper argumenta que “sólo el enfoque exhaustivo induciría un ajuste estructural sustancial en la economía canadiense”. Es importante notar la vaguedad del único potencial revés que podría tener este tratado según el gobierno. Mientras tanto, el paper se encarga de anunciar todas las bondades: a) no iría en contra del multilateralismo del GATT, sólo lo complementaría; b) habría mucha flexibilidad para suavizar el ajuste; y c) previendo lo que sería el futuro debate por el tratado, el paper argumenta expresamente que un tratado de libre comercio *no* implicaría la unión política ni económica del país con los EE. UU., como mucho podría esperarse una compatibilización voluntaria de políticas (Department of External Affairs 1985B: 24-28). La visión del gobierno, si bien no era expresamente a favor del libre comercio, se acercaba a dicha opción.

Empezaba ahora lo que el gobierno consideraba la ardua tarea de venderle la idea a la ciudadanía, los trabajadores, las provincias y el empresariado. Para contar con un fuerte apoyo, el gobierno canadiense invitó a Reagan y a sus asistentes comerciales a Quebec, en donde firmaron una declaración en la que, luego de establecer la necesidad de mantener la voluntad de liberalizar el comercio multilateralmente a través del GATT, decían que “Hemos acordado hoy darle la mayor prioridad a encontrar formas mutuamente aceptables de reducir y eliminar las barreras existentes al comercio para poder asegurar y facilitar los flujos de comercio e inversión. Como primer paso, nos comprometemos a parar el proteccionismo en el comercio mutuo de bienes y servicios” (Department of External Affairs 1985A: 13). Posteriormente, el documento establecía los pasos para poder llevar a cabo negociaciones para un tratado de libre comercio.

Inmediatamente el gobierno comenzó a venderle la idea al electorado. La primera tarea fueron las encuestas, que mostraban un gran apoyo a la idea. Los medios gráficos también parecían estar a favor. Kelleher decidió hacer las discusiones lo más públicas posibles. Por ello comenzó desde Marzo hasta mediados de Mayo una recorrida por el país, en donde escucharía a la ciudadanía, los trabajadores y al empresariado. La respuesta, obviamente dividida, parecía ser favorable. Si bien algunas organizaciones sindicales no estaban de acuerdo, la mayoría de las personas que se acercaron a las discusiones parecían aprobar la idea. El empresariado, por su parte, estaba aún más a favor. Si bien no era unánime la visión, era mucho más uniforme que la de la ciudadanía en general. A esta labor, se le sumó la recepción del gobierno de cualquier persona que estuviera interesada en dar su voz y la edición de un nuevo paper, esta vez del secretario

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

de asuntos exteriores, en el cual se planteaba la discusión para ser tratada por el parlamento (Hart et al. 1994: 71-83).

La pregunta, frente a tanta consulta por parte del gobierno es: ¿Por qué se tomó tanto trabajo, si había una enorme diferencia entre parlamentarios conservadores y liberales, lo que le permitiría a Mulroney aprobar cualquier tratado¹¹⁷? La literatura ofrece una respuesta: dejando de lado el bagaje histórico, el debate no era sobre la aceptación de un tratado de libre comercio o la eliminación de barreras comerciales solamente; el debate era sobre dos visiones distintas de la organización del Estado, la economía y la sociedad canadiense (Hart 2002: 368-372; Hart et al. 1994: 3-10, 109-114; García Segura 1995; Thompson y Randall 2008: 273-276). En palabras de Hart (2002: 370-371):

“... era un debate que revolvía alrededor de dos muy diferentes concepciones de qué es lo que un arreglo de libre comercio con los Estados Unidos envolvería.

Había algunos que veían al arreglo comercial similar a [...] los arreglos comerciales previos. Como tal, ellos lo veían como una herramienta práctica que ayudaría a la economía canadiense a ajustarse a los desafíos competitivos del futuro. [...] Creían que la identidad canadiense estaba segura y muy improbablemente fuera a ser afectada por un paso evolutivo en el manejo del comercio y las relaciones económicas con los EE. UU. [...]

Otros veían al arreglo de libre comercio como simbólico del fin de Canadá como un país independiente. Condenaban el grado de integración que ya habían aceptado [...] Un acuerdo de libre comercio, como reconocía la cercanía en términos contractuales, no sólo minaría voluntad de dar vuelta la corriente, sino que no lo dejaría a un futuro gobierno tomar los pasos necesarios para introducir las leyes y las políticas que, en su visión, podrían nutrir a una Canadá más independiente y segura de sí misma”.

Esto muestra que mientras para otros casos¹¹⁸ la integración política es una necesidad o un bien necesario y digno de ser perseguido, en este caso, la integración política *debía necesariamente ser evitada*. Ni la sociedad ni ambos gobiernos la pretendían.

¹¹⁷ La conformación del 33 Parlamento era de más de 200 conservadores, 40 liberales y 30 demócratas.

¹¹⁸ Ver capítulos de la CEE, pero también el Mercosur del presente trabajo).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Luego de las consultas domésticas, era momento de tantear las aguas del otro lado de la frontera. Por ello, múltiples delegaciones hicieron viajes durante junio y julio de 1985 para ver si había interés desde el lado estadounidense. El gobierno canadiense cometió el error de confiar demasiado en la administración (que se mostró muy abierta a la opción y confiada de poder pasar la idea por el congreso) y no en los congresistas (que se mostraban más dubitativos). Esta confianza en la administración Reagan tendría sus efectos negativos más tarde. Luego de la esperada publicación del informe de la comisión Macdonald el 5 de Septiembre, que recomendaba un tratado de libre comercio, Mulroney se sintió en condiciones de anunciar públicamente la intención canadiense de entrar en negociaciones, lo que hizo el 26 de septiembre (Hart et al. 1994: 94-105). Inmediatamente comenzaría una gran campaña de mantenimiento del apoyo de la ciudadanía a la iniciativa, que podría recién finalizar años después del anuncio de la intención canadiense de negociar. Es así que aunque el gobierno contaba con el apoyo ciudadano y del empresariado desde el principio, tuvo que luchar contra las provincias, las organizaciones sindicales, los nacionalistas, los idealistas y los medioambientalistas en diversos frentes (siendo el medio gráfico el más crucial de todos) para mantener dicho apoyo (Hart et al. 1994: 103-114, 120-133, 137-142).

Hecha la propuesta, eran los Estados Unidos los que tenían que accionar. Y aquí se encontraron con una pared: el Congreso se mostraba celoso de su jurisdicción en la arena comercial. Reagan, viendo esto, decidió retrasar lo más posible el envío de la notificación de la intención de entrar en negociaciones al Congreso. La notificación pasaría sin problemas por la cámara baja, pero el senado le impondría un gran desafío a ambas administraciones. Mostrando principalmente una insatisfacción con la política comercial, fiscal y económica, y con la poca intromisión del Congreso en dichas áreas -más que una posición ideológica- los votantes autorizaron el comienzo de las negociaciones por la más trasera de las puertas traseras -un empate en 10 sobre una moción de desaprobación que permitió continuar las negociaciones, sólo después de una ardua tarea de convencimiento por parte de ambos gobiernos (Hart et al. 1994: 115-120, 142-151).

Negociación y firma del CUFTA

Como la negociación no es pertinente para el presente estudio, sólo se revisarán aquellas facetas de la misma que nos puedan decir algo sobre la intención que tenían ambos bandos a la hora de entrar en las negociaciones y por qué las continuaron aún

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

con duras adversidades en frente. Basta decir que estas fueron muy arduas y tardaron aproximadamente dos años para que el tratado se firmara en Octubre de 1988.

En este respecto, es importante notar la estrategia de ambos países. En todo momento Estados Unidos mostró una doble faceta: una proteccionista y una abierta al comercio. Ambas fueron representadas en variados momentos alternativamente por el Congreso y la administración Reagan¹¹⁹. ¿Qué nos dice esto sobre la intención de los Estados Unidos? El país se manejaba de una manera bicéfala. El Congreso, responsable último de la política comercial, estaba celoso de su prerrogativa. Muchos estaban a favor de un tratado de libre comercio con Canadá, ya que facilitaría el comercio con el mayor socio comercial de los Estados Unidos, pero muchos estaban enojados con la administración. El incentivo económico estaba en todo momento, el problema era que la política doméstica ponía trabas. La administración, en cambio siempre se mostró a favor del tratado. El problema era que tenía que tratar con este especial Congreso. Por ello a veces se vio forzada a aplicar medidas proteccionistas. Sin embargo, cuando la situación estuvo a punto de caerse y la negociación de darse por finalizada, fue un esfuerzo de la administración de Reagan (y de la de Mulroney) el que permitió seguir adelante¹²⁰.

La estrategia canadiense era más sencilla: obtener el mejor tratado económico posible. Es así que Canadá siempre presentó propuestas concretas y estaba dispuesto a

¹¹⁹ La administración reafirmó muchas veces la intención de continuar y asegurarse el éxito de las negociaciones. Entre los ejemplos, se encuentran la visita del Vicepresidente Bush a Canadá, en el que mostró su apoyo a las negociaciones (Taber 1987) y las menciones muy públicas del presidente sobre las intenciones de continuar con los tratados (Reagan 1987, Park City Daily News 1987). Sin embargo, muchas veces persiguió tácticas proteccionistas que le pegaban especialmente fuerte a Canadá, entre las que se encuentra una tarifa a las exportaciones madereras (Hart et al. 1994:161). Ciertos legisladores también mostraron esta faceta. Muchos ejecutaron diversas medidas proteccionistas que pegaban fuertemente Canadá, entre las que resalta una contra el petróleo (Hart et al. 161-162, 196). Sin embargo, otros legisladores no sólo se presentaban a favor de la iniciativa, sino que hacían viajes a Canadá para apoyarla (Wills 1986A, 1986B).

¹²⁰ Como marca Hart (2002: 384-386) hubo un impasse que sólo pudo ser resuelto a último momento. Quizás, como argumentan Hart et al. (1994: 190-191, 227), las causas de la acción resoluta de ambas administraciones se encuentran tanto en la necesidad económica como en la necesidad imperiosa que ambas tenían de lograr una victoria política inmediata.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

negociar hasta el punto en que fuera beneficioso para ella. Las prioridades canadienses descansaban sobre la capacidad de imponer remedios comerciales y la creación de un mecanismo de solución de controversias, y en todo momento presentaron propuestas que se adecuaban a dichas prioridades, y la aceptación o denegación de las contrapropuestas se medía únicamente con la vara económica (Hart et al. 1994: 155-294).

Se consolida el libre comercio en América del Norte: propuesta, negociación y ratificación del NAFTA

México reestructura su economía y mira al norte

Como se ha dicho en el prólogo, la crisis de 1982 marcó la economía de México. Los nuevos estadistas se dieron cuenta que las medidas anteriores no eran un buen remedio para los problemas del presente. Intentaron entonces, como se dijo, con medidas ortodoxas. Fallaron nuevamente, y en 1985 México se enfrentaba a una nueva crisis de la balanza de pagos. Esta vez, el Estado tenía una decisión que hacer. Las medidas ortodoxas en un Estado con un fuerte control de la economía y un comercio protegido del exterior no iban a funcionar. Es por ello que si bien 1982 fue el catalizador para el cambio en la economía, 1985 fue el año en el cual la economía empieza su reestructuración.

1985 es el año en que comienza lo que la literatura considera una liberalización unilateral (González González 2001: 641-642; Zabludovsky 2005: 60). Lustig (1992) hace en su libro exactamente el mismo argumento. México comenzó en 1982 una reforma de su economía. Sin embargo, el comienzo no fue bueno. Las medidas ortodoxas no fueron suficientes, se necesitaba una reforma total. En 1985 la administración, con de la Madrid y Salinas de Gortari -el ministro de planeación- a la cabeza, decidieron que el rumbo debía ser la búsqueda de una recuperación a través de una mayor productividad dada por la competencia en el mercado propio. Por ello inician el proceso de liberalización unilateral de la economía. Para ver sus efectos inmediatos, ver Tabla 5.1. Este proceso tuvo su pata institucional con la unión de México al GATT, luego de haber aplicado en 1979 y no haberse unido.

Tabla 5.1
Estructura de la protección comercial de México, 1982-1990

Año	Media Arancelaria NMF	Arancel promedio ponderado NMF	Dispersión arancelaria	Importaciones controladas %
1982	27,0	16,4	24,8	100
1983	23,8	8,2	23,5	100

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Tabla 5.1
Estructura de la protección comercial de México, 1982-1990

Año	Media Arancelaria NMF	Arancel promedio ponderado NMF	Dispersión arancelaria	Importaciones controladas %
1984	23,3	8,6	22,5	83,5
1985	25,5	13,3	28,8	37,5
1986	22,6	13,1	14,1	30,9
1987	10,0	5,6	6,9	27,5
1988	10,4	6,1	7,1	19,7
1989	13,1	10,1	4,3	19,0
1990	13,1	10,5	4,5	13,1

Fuente: Zabludovsky (2005: 61)

En términos económicos, esta liberalización había tenido resultados mixtos. Por un lado, el crecimiento económico se desaceleró. Por el otro, había logrado reducir la dependencia de México en la exportación de petróleo. Sin embargo, el petróleo representaba aún para fines de 1985 casi el 70% de las exportaciones, lo que hizo que la bajada brutal del precio del barril de petróleo en 1986 fuera devastador (Lustig 1992: 39).

A esto se le sumó un tremendo terremoto que golpeó el Distrito Federal en 1985, que también desmoralizó a la sociedad. Para empeorar aún más la situación, si bien el terremoto acercó algunas donaciones caritativas, estas desaparecieron y en 1986 el Estado tuvo que hacerse cargo del shock del petróleo por su cuenta. Luego de algunas deliberaciones sobre qué hacer (entre las que se encontraba la opción de declarar la moratoria de pagos), el Estado decidió, a corto plazo, proteger el balance de pagos y evitar una fuga de reservas de monedas extranjeras. El objetivo a mediano plazo era disminuir aún más la dependencia mexicana en el petróleo (para 1986 las exportaciones de petróleo eran aproximadamente un 40% del total) (Lustig 1992: 39-45).

El mensaje de la posible moratoria le llegó a los Estados Unidos, que fue quien en última instancia convenció a los estadistas mexicanos de no hacerlo. Por ello decidieron hacer disponible nuevamente la financiación internacional al Estado mexicano. Con dicha financiación en sus espaldas, la administración decidió pasar de los parches de la balanza de pagos a la estabilización de los precios y la inflación y la recuperación económica. Redujeron la depreciación del peso y aumentaron la disciplina fiscal, lo que hizo que el superávit fiscal aumentase hasta llegar a un 4,7%. Sin embargo, una total-

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

mente inesperada¹²¹ corrida especulativa sobre el peso hizo que el país entrara en una nueva crisis (Lustig 1992: 45-50).

Para enfrentar esta crisis, el gobierno decidió iniciar una nueva política para terminar con la inflación -a la que veía como causante de la corrida de 1987-, el Pacto de Solidaridad Económica. El Pacto (como fue conocido) incluía aún más recortes en el déficit fiscal, una política monetaria más firme, la liberalización completa del comercio y una política salarial exhaustiva. Los objetivos del Pacto eran múltiples, pero basta decir aquí que los resultados de su aplicación fueron muy buenos (Lustig 1992: 50-54).

El problema era que la reforma no era suficiente. El Pacto había logrado luchar satisfactoriamente contra la inflación, y las medidas anteriores habían fortalecido las reservas mexicanas en monedas extranjeras. Sin embargo, el crecimiento económico y las inversiones extranjeras de capital no llegaban (Lustig 1992: 55-56).

Es en esta situación que Salinas llega a la presidencia: con una economía estabilizada, pero sin inversión ni crecimiento e incapaz de utilizar al Estado como método de reinicio de la misma¹²². La decisión del nuevo presidente fue de aumentar las expectativas extranjeras. Para ello decidió tres políticas. En primer lugar decidió renegociar la deuda, con el explícito fin de disminuirla, no demorarla. En segundo lugar, decidió privatizar los bancos (Lustig 1992: 55-57). En tercer lugar, y más importante para el análisis, decidió recurrir a la multilateralización de la liberalización del comercio, particularmente en la Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT (Cameron y Tomlin 2000: 57-60). Es así que frente a un intento de Reagan por buscar un tratado de libre comercio que cubriera a Norteamérica, Salinas de Gortari dijo no estar de acuerdo, ya que él creía que "... a través del GATT tenemos una forma multilateral de tratar con nuestros vecinos. [...] Hay tanta diferencia de nivel económico entre los Estados Unidos y México que yo no creo que un mercado común pueda proveer alguna ventaja para cualquier país" (Rother 1988). Lo que sí decidió el gobierno fue continuar con la negociación sectorial con los Estados Unidos que había comenzado la administración anterior (Ca-

¹²¹ México tenía muchas reservas en moneda extranjera dadas las buenas noticias recientes: un superávit fiscal sumado a un buen acceso a la financiación internacional (Lustig 50).

¹²² Si todas las políticas anteriores habían tenido como objetivo dar una señal de menor intervención estatal y una mayor apertura, iniciar una política de inversión estatal rompería con la estabilización a la que tanto había costado llegar.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

meron y Tomlin 2000: 59-61). Sin embargo, Salinas de Gortari no estaba dispuesto a ir más adelante que eso. El encargado económico de la embajada mexicana en los EE. UU. decía que su gobierno no estaba preparado, todavía, “para emprender ninguna negociación de libre comercio bilateral con nadie [...] Todavía estamos intentando recuperar el aire después de la más completa y profunda apertura que cualquier país logró en la historia” (Farnsworth 1989B). Y la administración norteamericana lo sabía: “Lo que tenemos es una serie de negociaciones en sectores específicos de producción [...], pero cualquier acuerdo de libre comercio entre los dos países está muy lejano, si es que alguna vez se da”, comentaba un oficial (Farnsworth 1989A).

A esto se le sumó un intento de obtener inversión de capital internacional a través de diversas presentaciones por parte del Estado mexicano y los representantes del empresariado frente a jefes de Estado de diversos países de Europa y en la convención económica de Davos. El resultado no fue el esperado. Europa y Japón estaban demasiado preocupados con lo que ocurría en Alemania y Europa con la caída del muro como para preocuparse por México (Mayer 1998: 39-41, Cameron y Tomlin 2000: 61-63).

Ninguna de las dos medidas logró su cometido. Salinas de Gortari se quedaba sin opciones. Como se ha dicho previamente, utilizar de nuevo al Estado para vigorizar la economía no era una opción. Necesitaban dar una señal clara sobre la intención del Estado de no interferir con la economía para que las inversiones llegaran, pero no había más opciones sobre la mesa que un tratado de libre comercio. Hay que poner la opción en contexto. México tiene como parte de su identidad colectiva la oposición a los Estados Unidos (Mayer 1998: 32; Pastor 2001: 63-66). Es por ello que incluso dentro de la sociedad mexicana protectora de la producción nacional, de la Madrid le dijo a Salinas de Gortari que la privatización de los bancos era una buena idea, aunque un tratado de libre comercio era “demasiado precipitado” (citado en Mayer 1998: 347).

La literatura concuerda. Lo que explica la intención de Gortari de entrar en el NAFTA no fue el crecimiento económico derivado del aumento del comercio entre los países que formarían parte del tratado. Salinas tenía una necesidad imperiosa de dar una señal clara de compromiso con la economía de mercado, con las reformas ya hechas y con las reformas que serán necesarias en el futuro (Cameron y Tomlin 2000: 57-63; Lustig 1992: 132-137; Tornell y Esquivel 2001).

Lo que es más importante aún, Salinas de Gortari concuerda. En la autobiografía que el ex-presidente hace de su gestión, dice que él pensaba que la renegociación de la

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

deuda, las reformas ya hechas y las privatizaciones programadas iban a ser suficientes para atraer la inversión extranjera. Por ello pensó que ir en una gira europea iba a ser lo necesario para terminar de convencer a los inversionistas. En ella se dio cuenta, mediante las charlas con diversos jefes de estado que esto no iba a ocurrir. Lo que era peor, todos le hacían saber que todo el mundo se estaba regionalizando y que la mejor estrategia para México y sus países era entrar en la regionalización, mediante un arreglo con sus vecinos regionales, los Estados Unidos y Canadá. Cuando terminaba esta gira, Salinas decidió entrar en el NAFTA (Salinas de Gortari 2013, capítulo 2)¹²³.

Estados Unidos y Canadá responden

La literatura ha estudiado mucho al NAFTA. Lamentablemente, el foco de este estudio se centró en dos aspectos: las causas de la firma del tratado por parte de México y los efectos que el tratado ha tenido sobre diferentes áreas (medio ambiente, economía, cultura, migración, etc.). Es poco, por lo tanto, lo que se ha escrito sobre las intenciones estadounidenses detrás del comunicado emitido en Junio de 1990 en el cual los presidentes de Estados Unidos y México determinan que "... un exhaustivo tratado de libre comercio es el mejor vehículo para alcanzar estos ambiciosos objetivos, y, por lo tanto, [los presidentes] se han puesto de acuerdo en avanzar de manera cautelosa para lograr dicho fin" (Bush y Salinas de Gortari, 1990).

Hay una faceta, la económica, que está cubierta. La mayoría de la literatura, como Chase (2005: 181-221), argumenta que NAFTA beneficiaría a las grandes empresas norteamericanas y a su economía porque tendría dos efectos: aumentaría el tamaño del mercado, pudiendo crear economías de escala aún más grandes, y podría disminuir los salarios al (como el autor lo llama) "compartir la producción". El autor espera (y luego prueba) que ciertos grupos, como las grandes empresas, estén a favor y hagan lobby en favor del libre comercio, mientras que otros grupos, como los sindicatos, estén en contra. El problema con este análisis es que las ganancias derivadas de un esquema de libre comercio como el NAFTA no eran tan grandes. Muchos análisis del momento hacían evidente esto: las ganancias parecían ser pocas pero positivas, insuficientes por sí mismas para explicar por qué las administraciones de Bush y Clinton arriesgarían tanto

¹²³ Quizás quien más efecto le hizo fue el premier de Alemania, Helmut Kohl, quien le dijo que "Las perspectivas para México son claras: o se integra a la América del Norte o puede rezagarse como país fuera de bloque" (Salinas de Gortari 2013, capítulo 2).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

capital político para pasar el tratado por el Congreso¹²⁴ (Krugman 1993, Hufbauer y Schott, 1993).

Domínguez y Fernández de Castro (2009: 63-68) argumentan que la administración de Bush tenía un objetivo primordial: la negociación y finalización de la Ronda de Uruguay del GATT. En Diciembre de 1990, durante la reunión de Bruselas, se hizo evidente que esto no iba a pasar. Al igual que el fracaso de 1982 produjo el cambio de mentalidad en la administración Reagan, en 1990, el nuevo fracaso potenció las negociaciones con México. Sin embargo hay un problema con este análisis: Bush ya había dicho que sí a los estudios preliminares previos y ya había enviado una nota al Congreso notificándolo del inicio de las negociaciones (Bush 1990A). La decepción con el GATT puede ayudar a explicar un mayor énfasis en las negociaciones, no su comienzo.

Los autores también agregan que Salinas de Gortari le “vendió” la idea del tratado de libre comercio utilizando el argumento de lock-in de preferencias. El presidente mexicano argumentó que este tratado era la manera de asegurarle a los Estados Unidos la existencia de dos instituciones en México: a) una economía de mercado; e b) instituciones (más) democráticas (Domínguez y Fernández de Castro 2009: 67-68)¹²⁵. Este es el mismo argumento que 16 años atrás hacía Krugman, en un artículo sugestivamente titulado *La incómoda verdad del NAFTA: es política exterior, estúpido*. Krugman (1993) argumentaba que el NAFTA tenía pocos méritos económicos. Sus méritos eran políticos: aseguraba la continuidad de las reformas de mercado y una mayor apertura democrática del país. Si, como Salinas pretendía, el NAFTA era un vehículo para darles un mensaje a los inversionistas sobre la intención de México de continuar con la apertura de mercado, la aceptación por parte de los EE. UU. era el compromiso externo necesario para asegurarse que México iba a llevar a cabo las reformas necesarias.

¹²⁴ Como esos mismos artículos lo hacen notar, había un miedo generalizado a las consecuencias de un tratado de libre comercio con México. Pasar dicho tratado por el Congreso no iba a ser una tarea fácil.

¹²⁵ Un ejemplo público de esto fue cuando, frente a una pregunta sobre las intenciones detrás del NAFTA, Salinas respondió: “... más que agregar o quitar dentro de una operación aritmética, es una cuestión de tomar una visión en el mediano y largo plazo. Lo que está en juego realmente es que una decisión está siendo tomada sobre qué le va a pasar a Norteamérica al fin de este siglo o comienzo del que viene” (Bush y Salinas de Gortari, 1991).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Por lo tanto, la ganancia de los Estados Unidos, a la hora de entrar, negociar y continuar en el tratado era doble: económica y política. Por el lado económico, le traía algunas ventajas a la economía doméstica. También era una forma de avanzar en la política comercial, aunque no de la forma ideal (sería la Ronda de Uruguay del GATT). Por último, era una victoria política: enviaba el mensaje claro, al fin de la Guerra Fría, de que los EE. UU. estaban dispuestos a ayudar a todos los que se abrieran a una democracia con economía de mercado. Se podría considerar a esta victoria política como el aumento del soft power de los Estados Unidos, que frente al fin de la Guerra Fría empieza a imponer su forma de gobierno y su economía en todo el mundo.

Las declaraciones públicas de Bush parecen confirmar esta idea. Por el lado económico, decía que “el tamaño y la sofisticación del comercio entre los EE. UU. y México hoy en día nos señala nuestro potencial. Podemos crear y compartir prosperidad y trabajos sin precedentes. Es por esto que ambos queremos llevar a cabo un acuerdo bilateral de libre comercio” (Bush 1990B). Por el lado político, y referido a la intención de asegurar la continuidad de la democracia en México, el presidente afirmaba: “Si vamos a ser iguales frente a los desafíos adelante nuestro, podremos construir en las Américas al primer hemisferio completamente democrático. [...] Piensen la importancia. Piensen la significatividad. Piensen el ejemplo al resto del mundo” (citado en McGrath 2001). En cuanto a la continuidad de las reformas de mercado, el presidente ha dicho que necesitaban “... conseguir este acuerdo de libre comercio con México, que nos hará mostrar que [...] reconocemos el potencial de nuestros vecinos del sur, que son nuestros amigos, y que queremos apoyar el cambio tan excitante que está llevándose a cabo a nuestro sur” (Bush 1991).

Con respecto a Canadá, hay un poco más de literatura que trata sobre cómo el Estado pasó de “Nuestra reacción inicial [a la propuesta mexicana] fue ‘Por dios, ¿Por qué querríamos hacer eso?’” (dicho por el futuro negociador canadiense del NAFTA, citado en Mayer 1998:48) en los primeros días de Marzo, a “... el gobierno ha decidido que Canadá debe involucrarse y participar en discusiones trilaterales con los Estados Unidos que llevarían a un mercado de libre comercio norteamericano” (House of Commons 1990: 13212) en los últimos días de Septiembre de 1990.

García Segura (1995:97) argumenta que “Mientras que las negociaciones del [CU]FTA provocaron en Canadá grandes debates políticos a nivel nacional las del TLC [NAFTA] pasaron prácticamente inadvertidas. [...] las grandes cuestiones habían sido

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

planteadas y resueltas a raíz del FTA y [...] el TLC se veía como una extensión [...] del primero”. El debate del CUFTA se llevó todas las miradas, durante el mismo se debatió a fondo la sociedad y el modelo de Estado que los canadienses querían y todo quedó resuelto en la elección de 1988, que se revolvió casi exclusivamente alrededor del tratado de libre comercio (Hart 2002: 388-389). Cuando llegó la propuesta del NAFTA, este debate estaba cerrado. El gobierno debía elegir qué hacer, tenía el mandato popular para hacerlo. Además, las encuestas parecían mostrar apoyo (Mayer 1998: 48).

Hay que entender la decisión de Canadá en los términos que García Segura (1995: 103-104) la entiende: como una táctica defensiva. Canadá entró en las negociaciones del NAFTA no para ganar algo, sino para no perder lo que ya había ganado con la firma del CUFTA. El problema con un tratado bilateral entre México y los Estados Unidos es que Canadá corría el riesgo de quedar atrapado en un esquema de “hub-and-spoke”¹²⁶. Si esto ocurría, Canadá perdería muchos de sus beneficios del CUFTA, ya que Canadá perdería el atractivo como lugar de inversión (Cameron y Tomlin 2000:65).

¿Por qué, entonces, tardó 6 meses Canadá en entrar en las negociaciones? Que Canadá no ganaba mucho con las negociaciones fue claro desde un primer momento; lo que no estaba claro era qué podía perder Canadá si no entraba en ellas. Para peor, también estaba claro desde un primer momento que había muchos riesgos. La adaptación completa a los efectos del CUFTA todavía no habían terminado, y Canadá estaba atravesando, en 1990, los peores efectos de la misma. La economía, por lo tanto, no estaba en su mejor momento. En este contexto, entrar en negociaciones no sería lo más adecuado. Además, entrar en negociaciones con México podría ser perjudicial para las ventajas que ya había obtenido en el CUFTA (Hart 2002: 393-394). Fueron necesarios más de 5 meses de deliberación para que el gobierno llegara a la conclusión de que entrar en el tratado era la mejor manera de defender al CUFTA (Cameron y Tomlin 2000: 64-66).

Negociación y firma del NAFTA

Al igual que con el CUFTA, sólo nos centraremos en aquellos aspectos que sean útiles para entender más sobre las intenciones de los tres Estados a la hora de entrar en

¹²⁶ Este esquema implica la existencia de un centro de producción (“hub”, los EE. UU.), donde es posible producir y exportar a un buen precio y lugares de distribución (“spokes”, México y Canadá, lugares que no tendrían conexión entre sí -si el NAFTA no hubiera incluido a Canadá-, pero a los que el hub puede exportar sin barreras).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

las negociaciones. A diferencia de lo que ocurrió con el CUFTA, el NAFTA tenía un sustento sobre el cual trabajar. El NAFTA sería una versión ampliada del CUFTA, con lo cual la negociación sólo giró alrededor de cómo compatibilizar a México con el CUFTA. Por ello, las negociaciones no fueron tan largas (proporcionalmente) como las del NAFTA. La mayor lucha se dio en la obtención de la autorización de los Estados Unidos para poder negociar, y esta fue contra su Congreso, antes de iniciar las negociaciones del NAFTA (Mayer 1998: 67-106)

Es interesante, en este aspecto, ver las posturas de los tres Estados frente a las negociaciones. En el caso estadounidense, a diferencia de lo que se observó durante las negociaciones del CUFTA, había un consenso más determinado sobre qué es lo que se quería obtener de las negociaciones¹²⁷ y lo que se quería excluir de las mismas¹²⁸. El Congreso y las elecciones presidenciales hicieron que el equipo negociador tuviera que plantarse más duramente en algunas posiciones y darse vuelta en otras¹²⁹. Otro punto importante dentro de la posición estadounidense fue la exclusión de la migración de las negociaciones. Al igual que Canadá había pretendido que la negociación del CUFTA fuera exclusivamente económica, en este caso sería EE. UU. el que llevaría la carga, prohibiendo incluso discutir el tema (Mayer 1998: 111-112). El debate de los Estados Unidos prohibía que cualquier provisión política o migratoria fuera incluso discutida por los negociadores. Se vuelve a hacer muy clara la diferencia entre estas y otras negociaciones de integración regional: aquí *la política se excluye necesariamente*.

Canadá, al igual que frente al CUFTA, llegó con una posición muy claramente definida, de la cual no iba a retroceder, aunque tampoco tenía muchas intenciones de avanzar. Como su posición era estratégica-defensiva, lo que los negociadores canadienses buscaban era mantener las victorias obtenidas durante las negociaciones del CUFTA y expandirlas a México como parte del NAFTA¹³⁰.

¹²⁷ Como dicen Cameron y Tomlin (2000), los Estados Unidos estaban en una posición de ventaja asimétrica con respecto a México. Por ello fue capaz de insistir en muchos aspectos, principalmente los servicios financieros y la inversión, que eran dos prioridades para ellos (Mayer 1998: 124-125, 135-137, 162-163).

¹²⁸ Principalmente subsidios y tarifas a la agricultura (Mayer 1998: 122-123, 137-139, 148-152).

¹²⁹ El efecto más importante fue la incorporación de provisiones sobre el medio ambiente y algunos derechos laborales (Mayer 1998: 132-135, 174-175).

¹³⁰ Esencialmente agricultura e industrias culturales (Mayer 1998: 122-123, 137-139, 148-152).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

México, por su parte, estaba en una situación compleja. Siendo el que más restricciones tenía y también el que menor tamaño de economía tenía, tuvo que hacer concesiones grandes, a las que a su vez le fue complicado ajustarse. Por ello, en todo momento pidió un estatus de país en desarrollo, para que sus tarifas tardaran más en aplicarse. No pudo obtener este objetivo en su totalidad, sólo lo pudo hacer en algunos sectores específicos (Mayer 1998: 117, 130-132). Fuera de este objetivo, México quería lograr excluir de las negociaciones a dos áreas: los servicios financieros y el sector energético. El primero sería un problema porque Salinas había anunciado la intención de reprivatizar los bancos y una liberalización del sector de servicios financiero haría que el precio de los mismos cayera. Además, se entremezclaban cuestiones domésticas y de soberanía que complicaban aún más la cuestión (Mayer 1998: 124-125). En el caso del sector energético, el gobierno luchaba contra una prohibición constitucional que no le dejaba a ningún extranjero tener posesión de la producción de petroquímicos¹³¹. Sin embargo, pretendía liberalizar el acceso a todo sector energético que pudiera, para mejorar la eficiencia de la producción (Mayer 1998:117-119). En el resto de los sectores estaba dispuesto a lograr la máxima apertura posible, aunque dispuesto a obtener algunas concesiones.

El actuar solitario de los tecnócratas en Canadá y México y de la administración en EE. UU.

A diferencia de lo que se ha visto en la CEE y el Mercosur, aquí no fueron individuos específicos y sus ayudantes los que cambiaron el rumbo de la política de los Estados. En este caso, fueron grupos pequeños de personas que lentamente se fueron ampliando cada vez más los que llevaron a cabo la tarea. En pocos casos el Estado en su totalidad se encolumnó detrás de una política. El caso más claro es el de la administración Reagan, aunque tuvo que luchar contra el Congreso y otras partes del Estado.

Hart et al. (1994: 89-94) se encargan de mostrar que el proceso de apertura económica que llevó a cabo Canadá fue empujado por un muy selecto grupo de personas. Algunos ministros participaron de los procesos y un grupo mínimo de ayudantes

¹³¹ El gobierno mexicano estaba dispuesto a negociar sobre la producción secundaria (o sea aquella que no es básica) de los petroquímicos. El problema es que no había una definición exacta de qué comprendía esto y el gobierno estaba negociando sobre arenas movedizas (Mayer 1998: 117-119).

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

los acompañaba. Con la victoria de Mulroney, el grupo se amplió, aunque no sustancialmente. Muchos multilateralistas se siguieron oponiendo, y si bien no pusieron grandes trabas a la decisión y negociación, hicieron lo posible para que el multilateralismo triunfara.

Teichman (2001: 129-135,143-148), mientras tanto, demuestra que algo similar ocurría en México. Allí, un grupo de actores ideológicos que ocuparon ciertas partes del gobierno fueron los encargados de presionar por la reforma económica y la liberalización del comercio. Estos actores, si bien no eran tan pocos como en el caso de Canadá, no eran mayoría durante el gobierno de de la Madrid. En múltiples chances, estos aperturistas han tenido que ceder frente a obstáculos puestos por los proteccionistas. La elección de Salinas de Gortari alteró el balance. Si bien antes de su elección había comenzado el proceso de purga de burócratas proteccionistas, durante su gobierno esta tendencia se consolidó.

En el caso estadounidense, se puede observar que, en ambos tratados, los negociadores tenían un superior bicéfalo. La administración de Reagan pretendía el libre comercio y estaba sola en su intención. No ocurre lo mismo que ocurría en los otros casos. Aquí la administración en su totalidad estaba a favor, lo que ocurría era que la política doméstica no la dejaba actuar. El problema era que se enfrentaba a uno de los senados más proteccionistas de la historia de los Estados Unidos (Hart et al. 1994; Mayer 1998: 67-164).

Conclusión

A lo largo del análisis de este período hemos visto cómo los países de América del Norte fueron creyendo que lo más oportuno para lidiar con los problemas económicos que enfrentaban era iniciar un proceso integrador. El objetivo del análisis era distinto al de los otros capítulos. Aquí, al tratarse de una integración por motivos exclusivamente económicos, debíamos poner a prueba dos cosas: a) que Prospect Theory ayuda a entender por qué en este caso la integración se dio en términos exclusivamente económicos, con referencia explícita a evitar la unión política; b) cómo los individuos siguen siendo el factor explicativo. A diferencia de lo que ocurre en los otros casos, aquí ya no fue tan importante el rol individual, sino más bien la inclinación ideológica. Un grupo de personas pensando de forma similar van a tomar la decisión menos riesgosa (integración liviana, con delegación a lo sumo) si es que quieren obtener réditos económicos. Sólo falta que crean que a través de ese mecanismo pueden hacerlo.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Se ha empezado viendo cómo los tres países del norte estaban en una situación económica particular: Canadá sin opciones económicas y con la necesidad de inyectar dinamismo a la economía, los Estados Unidos con una preocupación proteccionista, un alto desempleo y déficit estatal y una no correspondida fe en el multilateralismo económico, y México -un poco más tarde- con una imperiosa necesidad de atraer inversiones luego de una de las aperturas económicas más radicales hasta el momento.

Canadá vio que intentar diversificar su dependencia norteamericana en Europa y Japón no tuvo éxito, por lo cual pidieron a los Estados Unidos entrar en un acuerdo de libre comercio sectorial. La iniciativa falló. Luego de un cambio de gobierno se decidió que lo más adecuado era entrar en un acuerdo exhaustivo. Las únicas condiciones que tenían los canadienses eran predominantemente políticas: mantener la independencia identitaria canadiense mediante la defensa de las industrias culturales y evitar cualquier tipo de unión política. La política *debía ser necesariamente excluida*. Los EE. UU. vieron que aceptar esta propuesta era la mejor forma de enviarle un claro mensaje al mundo: si el multilateralismo no funciona, se intentarían las propuestas bilaterales mezcladas con un mayor proteccionismo. Sin embargo, las divisiones internas del sistema estadounidense (congreso y administración) hicieron que fuera imposible comprometerse, por diferencias ideológicas. Sólo a último momento estas pudieron ser zanjadas.

Cuando terminaban las negociaciones y las ratificaciones en Canadá y los Estados Unidos, México se dio cuenta de que estaba en una situación difícil. Las esperadas inversiones no llegaban desde el primer mundo. El mensaje era claro: debía buscar regionalizarse. Por ello buscó un tratado con los EE. UU., que estaba contento de enviar otra vez el mensaje al mundo de que si el multilateralismo no funcionaba, la regionalización iba a ser la respuesta. Sobre todo era bueno darlo con México, un país que recién se había abierto comercialmente al mundo. Era importante dar este mensaje sobre todo en ese momento, ya que recién había terminado la guerra fría y los EE. UU. quedaban en pie como el hegemon global. Aquí ya no era sólo Canadá, sino también EE. UU. los que proponían la necesidad de excluir a la política del combo, por la inexistencia de cualquier tipo de causa no económica que lo justificase.

Este caso muestra también como en el caso económico no son tanto los individuos los que importan, sino un grupo selecto, que tengan una afiliación ideológica similar. La regionalización económica tiene que venir acompañada de la creencia de que es el mejor método para obtener réditos económicos, y eso es probable que ocurra en un grupo.

Capítulo 6: Conclusiones

Este trabajo buscó estudiar las causas de la integración y cómo éstas afectan a la institucionalización del proyecto integrador. La literatura ha respondido primariamente¹³² basándose en variables estructurales y centrándose en el efecto que ellas han tenido en los Estados y, en algunos casos, en los estadistas. Poco es lo que se ha dicho sobre el rol de los individuos en estos procesos. Este trabajo busca ahondar un poco más en esa área de estudio.

La tesis central del trabajo es que ante la presencia de un dilema de seguridad serán individuos situados en posiciones gubernamentales estratégicas los que evaluarán la necesidad de crear un proyecto integrador que pueda acabar con el dilema. ¿Cómo lo harán? Mediante un proceso de ataduras económicas, en donde se intentará crear una institución con amplios poderes de delegación y pooling de soberanía, para poder seguir adelante aún si a los futuros mandatarios no les gustase la idea. Si el dilema de seguridad no se encuentra presente y hay una necesidad económica, los individuos propondrán un área de libre comercio o incluso algo más fuerte pero que nunca implique demasiada delegación y aún menos pooling de soberanía. Enfrentados con un problema económico, los estadistas nunca estarán cómodos cediendo grandes poderes de soberanía a una institución que no controlan unilateralmente.

Para poner a prueba este marco, se han analizado tres casos: la Comunidad Económica Europea (CEE), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Cada uno ha traído lecciones importantes para el estudio del nacimiento de las instituciones regionales.

El proceso de integración europeo nos trajo lecciones sobre lo importante de las figuras personales en cargos estratégicos. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) nace específicamente por dos factores. En primer lugar por la presencia de un dilema de seguridad irresuelto que generaba en algunos estadistas franceses (Monnet y Schuman) y alemanes (Adenauer y Hallstein) la creencia de estar frente a una amenaza a la continuidad de la existencia del Estado por el temor a una futura guerra. Si no se entraba en un proceso integrador, no había alternativa, en sus mentes. En segundo lugar

¹³² Hay excepciones, como Mattli (1999), que buscan explicar los procesos integradores no sólo teniendo en cuenta a las variables estructurales, sino también a los tomadores de decisión. Sin embargo esto no es común.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

por la presencia de esos mismos individuos en las posiciones estratégicas de gobierno que les permitieron tomar la decisión de integrarse. Como se ha visto durante el análisis, la presencia de Schumacher en la Cancillería o la continuación de Bidault en el ministerio de asuntos exteriores, hubiera generado resultados totalmente distintos.

El surgimiento y posterior desestimación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) tiene causas similares. Se ha visto previamente cómo Francia se volvió a encontrar en un aprieto del que era complicado salir: Alemania se volvía a rearmar y Francia poco podía hacer para pararlo, sólo podía influir en la forma en la que el rearme se podía dar. Los mismos estadistas vieron que mejor era ceder soberanía antes que volver al dilema de seguridad. El problema fue que intentaron una integración política demasiado fuerte. Querían poner en manos de un órgano que no controlaban las decisiones militares. Frente a este panorama era de esperarse que algún actor con poder de veto apareciera para limitar la integración. El parlamento francés fue el que terminó surgiendo con ese rol. Las fuerzas realistas se hicieron presentes y no dejaron que la propuesta prosperara.

Luego del fracaso de la CED, Francia empezó a estrechar su relación con Gran Bretaña y a intentar tranquilizar los ánimos en Alemania luego de que esta comenzó a rearmarse (tácticas que ya había hecho en la entreguerra por el miedo a Alemania). Adenauer, Hallstein y Von Brentano, por el contrario decidieron que era el momento de lograr la atadura económica definitiva y propusieron la creación de una unión aduanera con dos instituciones (el Consejo y la Comisión) que tuvieran capacidad de decisión sobre amplios sectores de la economía¹³³. La idea del Canciller era que Francia no fuera capaz de poner trabas al avance del proceso. Para lograrlo, tuvo que dar muchas concesiones a los galos, que aprovecharon su posición para obtener mayores réditos económicos. De no haber estado Adenauer en el poder, y de no haber creído que esta era la única

¹³³ Ambas instituciones funcionaban de manera distinta porque representaban intereses distintos. Sin embargo, en ambas había sesión de soberanía. La Comisión representaba el interés colectivo de los seis, y por ello no dependía de los Estados para tomar decisiones que eran tomadas por un grupo de tecnócratas (sería un híbrido entre pooling y soberanía). Tenía amplios poderes, pero no era tan poderosa como la AA de la CECA. Mucho del poder real residía en el Consejo, que representaba a los Estados parte. Aquí había pooling porque ningún Estado podía, unilateralmente, tomar una decisión. Todos tenían que ponerse de acuerdo con al menos un Estado más.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

manera de terminar con el dilema de seguridad europeo, esta institución (la CEE) nunca hubiese existido.

Por último cabe resaltar la ausencia del Reino Unido. Ésta es explicada por la falta de una causa política que la fuerce a arriesgarse a entrar en un esquema con pooling de soberanía. A diferencia de lo que ocurría entre Alemania y Francia, Gran Bretaña carecía de un dilema de seguridad con algún Estado parte de la CEE. Por lo tanto, no iba a inmiscuirse en el pooling. Los réditos económicos -que para ese momento eran inseguros- no alcanzaron para convencerlos.

¿Qué dice el caso europeo occidental sobre las hipótesis y los mecanismos causales marcados por el marco teórico? Prácticamente confirma todo lo expuesto por el marco teórico. La existencia de individuos específicos que identificaron a un dilema de seguridad existente como la causa de una amenaza al Estado ha llevado a -en ausencia total de alternativas en todas las instancias- profundizar la integración e ir agregando instancias de toma de decisión a través del pooling de soberanía. Aquellos Estados que se unieron al proyecto y que no tenían un dilema de seguridad lo hicieron *a pesar de y no por* el pooling. Todos estos Estados tenían una necesidad económica.

El proceso de integración del Cono Sur nos cuenta otra historia. Aquí se puede observar de nuevo la capacidad que tienen individuos diferentes en tener distintas percepciones de amenaza y, por lo tanto, distintas creencias sobre qué es necesario hacer para proteger al objeto de referencia (Estado o régimen).

La integración comienza con la llegada de Alfonsín y Sarney al poder en Argentina y Brasil, respectivamente. Allí, al igual que en Europa, había un dilema de seguridad irresuelto desde hacía más de 100 años. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el viejo continente, en el Cono Sur no había habido una guerra entre los dos aspirantes a la hegemonía continental. Alfonsín y Sarney identificaron a la rivalidad como uno de los causantes de la fortaleza militar en cada uno de los países, y por lo tanto, una amenaza indirecta al régimen democrático. Ambos presidentes creían necesario crear una interdependencia mutua e instituciones regionales que fueran capaces de hacer improbable una futura confrontación o un rearme basado en el temor a la motivación del otro. Sin embargo, tuvieron un error de cálculo. El proceso gradual y flexible se terminó transformando en una carga, y la tan ansiada interdependencia no llegaba. Por ello llegaron a proponer, como mucho, un área de libre comercio. Establecieron en todo momento que

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

su objetivo era crear instituciones que fueran capaces de hacer un pooling de soberanía, pero nunca llegaron a hacerlo.

Con la llegada de Menem y Collor a los respectivos gobiernos de Argentina y Brasil, la percepción de amenazas se fue desde lo político a lo económico. La democracia dependía primariamente de la buena performance económica. Y ambos presidentes creían que un aumento del comercio entre ambos países y un aumento de la inversión extranjera era lo necesario. Por ello no sólo redujeron los plazos de lo propuesto por Alfonsín y Sarney, sino que fueron más allá: propusieron la creación de un Mercado Común, y por ello establecieron el Mercosur. El arreglo institucional que luego crearon fue mucho más superficial de lo que los presidentes anteriores habían divisado. El miedo al rival continental y al quiebre democrático no desaparecieron, pero pasaron al segundo plano. Terminaron de desaparecer cuando el fallido golpe de Estado en Paraguay les hizo notar a los presidentes de ambos países que la interdependencia deseada había sido alcanzada, y por lo tanto el Mercosur había tenido éxito.

Por último, en una situación análoga a la de Gran Bretaña, Chile tampoco se unió al proceso integrador por exactamente las mismas razones. Al igual que el Reino Unido, Chile fue invitado al Mercosur y se opuso por la falta de causas políticas para hacerlo.

La pregunta, al igual que en el caso anterior, es: ¿Qué nos dice el caso del Cono Sur sobre las hipótesis y los mecanismos causales marcados por el marco teórico? Hay una tentación a decir que el caso sudamericano confirma lo dicho por el marco teórico, pero esto implicaría confiar demasiado en los contrafácticos. Es verdad que, al igual que en Europa, los presidentes que hicieron un análisis de amenazas en donde identificaron un objeto de referencia amenazado por un dilema de seguridad irresuelto, creyeron que era necesaria la creación de una atadura económica a través de instituciones fuertes con capacidad de toma de decisión donde ningún estado tuviera capacidad de veto. Sin embargo, nunca pudieron hacerlo. Es muy factible que si los planes hubieran funcionado como ambos querían, las instituciones fuertes hubieran sido creadas, pero esto no se puede confirmar. Por lo tanto, hay razones para pensar que el marco teórico está en lo correcto al predecir que la existencia de un dilema de seguridad y un análisis de amenaza al Estado y/o régimen por parte de algunos estadistas en posiciones estratégicas lleva a una institucionalización mayor -específicamente al pooling-, pero no se puede confirmar desde este caso.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Sin embargo, el cambio de gobierno en ambos países parece dar un poco más de credibilidad a la teoría. La ausencia de una preocupación con el dilema de seguridad y la amenaza militar a la democracia hizo que los nuevos presidentes no se preocuparan por la fortaleza institucional del proceso integrador. Por eso, si bien dieron un paso adelante en cuanto a la profundidad de la atadura, la creación institucional fue muy débil. Esto refleja que los individuos y sus análisis de amenazas tienen mucho efecto en la integración regional.

Por último, la ausencia de Chile en el proceso integrador, al igual que el Reino Unido en la CEE, fortalece aún más la idea de que el marco teórico está en lo correcto. Esto es así ya que, en ausencia de una causa económica y/o política, un Estado no tendría por qué unirse a un proceso como este.

El NAFTA, en cambio, representa el valor negativo de la variable independiente. Aquí no había un dilema de seguridad y por lo tanto ningún estadista hizo un análisis de amenazas en donde veía un objeto de referencia amenazado. Tanto en la negociación del el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los EE. UU. como en la del NAFTA, los gobiernos canadiense y mexicano se acercaron por cuestiones puramente económicas y siempre uno de los participantes de las negociaciones se encargó de dejar en claro que cualquier atisbo de integración política (y por lo tanto de pooling de soberanía) quedaba descartada.

Otro aspecto interesante de este caso es la actuación grupal. A diferencia de lo que ocurre en los casos en los que hay un dilema de seguridad, para que haya una integración económica parece ser necesario el accionar de un grupo. En este aspecto, sería interesante en futuras investigaciones ahondar en las dinámicas de grupo necesarias para que la integración se lleve a cabo y, más particularmente, en el rol que la ideología económica juega a la hora de empezar una integración de tinte económico.

¿Qué dice el caso norteamericano sobre las hipótesis y los mecanismos causales marcados por el marco teórico? Viendo el caso, parece claro que el marco está en lo correcto en afirmar que el dilema de seguridad es necesario para la aparición de pooling de soberanía y una toma de decisión conjunta en temas políticos. En ambos tratados los participantes se han negado a crear cualquier tipo de institución que pudiera tener poderes que se le acercaran. Otro aspecto que parece iluminar es el hecho de que una integración comenzada por temas exclusivamente económicos puede terminar en cooperación internacional, sin crear ninguna institución -y por lo tanto, sin delegación.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

El análisis de los tres casos parece confirmar muchas de las argumentaciones propuestas en el marco teórico de este estudio. De hecho, parece haber un enlace entre la presencia de un dilema de seguridad, la percepción de los actores principales de la necesidad de terminarla y la creación de instituciones internacionales con capacidad de pooling de soberanía y/o delegación.

Sin embargo, hay algunas limitaciones. En particular, el aspecto restringido de este estudio. Es necesario en futuras investigaciones ampliar el número de casos para incluir procesos integradores que se encuentren en otras regiones, especialmente afuera del hemisferio occidental. También es necesario en futuras investigaciones indagar sobre el peso causal de otras explicaciones complementarias al marco teórico propuesto¹³⁴. Explicaciones económicas más avanzadas, por ejemplo, pueden ayudar a entender mejor estos procesos. Como se ha dicho previamente también es importante indagar sobre el rol de la ideología económica, no sólo en los casos de interés económico, sino también en los de integración por dilema de seguridad, ya que implícito en la integración hay una creencia de que la liberalización comercial mejorará el comercio e incluso la performance económica.

Para finalizar, es momento entonces de cuestionarnos si sigue siendo verdadera la sabiduría convencional que establece que: "... para que un acuerdo preferencial de carácter voluntario sea duradero, es necesario que los participantes tengan la percepción de que obtienen ganancias económicas" (Bouzas 1999: 535). Quizás, en concordancia con lo propuesto por teoría de las perspectivas, habría que agregar "o de que no están perdiendo algo", ya sea económica o políticamente.

¹³⁴ Como dice Moravcsik (2013: 776), los procesos de integración son procesos complejos de ejecutar por parte de los estadistas y de entender por parte de los analistas. Argumentar una única causa de la integración quizás no es lo más adecuado. A lo largo del análisis de los casos se cristalizó este punto: las diversas causas de la integración que han sido propuestas han sido sólo una de las más prominentes, no las únicas. Se han mencionado en el caso europeo a la guerra fría, en el norteamericano al soft power y en el sudamericano al poderío económico. Lo que se ha hecho es resaltar las que parecen tener una preponderancia explicativa.

Anexo: operacionalización de las variables dependientes

En este anexo se mostrará cómo se hizo la operacionalización de las variables dependientes. Se darán argumentaciones sobre la elección de los indicadores. También se mostrarán los valores asumidos por cada uno de los indicadores en cada uno de los casos.

Para entender la delegación en el contexto de la integración regional, hay que ver qué funciones cumple una organización. Las principales son el policy making, el monitoreo del cumplimiento y el enforcement del policy making. También debería interesarnos la autonomía financiera de la institución para saber cuán independiente es realmente de los Estados parte. Sin embargo esto no es todo. Si algo caracteriza a los intentos de integración es que las instituciones que se crean se encargan de muchas áreas (comercial, económica, política, etc.). Es importante tener en cuenta que a un mayor ámbito de aplicación de las políticas de la organización, la delegación aumenta, ya que la organización tiene más atribuciones de soberanía.

Es necesario pasar ahora a describir la metodología de agregación. Se ha decidido aplicar una similar a la que ha planteado Brown (2010) -método aditivo sopesado-, por la misma razón. Las organizaciones suelen ser distintas entre sí. Establecer un método ordinal supondría que hay una forma específica de nacimiento de las organizaciones y que estas se desarrollan a partir de él. Sumar prerrogativas, en cambio, permite dejar que las organizaciones sean flexibles en su desarrollo, permitiendo compararlas aunque sean distintas¹³⁵ (Brown 2010: 144-145).

Se intentará, además, arreglar una limitación de su esquema. El propio autor reconoce que su operacionalización no es útil para organizaciones que se encargan de áreas múltiples (Brown 2010: 145). Es por ello que, además de agregar la dimensión de ámbito de aplicación, se la sopesará de manera distinta. En vez de sumarla al resto, se la multiplicará. Esto es así porque sumar áreas distintas de aplicación del trabajo implica multiplicar los profesionales y los ámbitos de aplicación de todas las funciones de la organización. Es decir, si se pasa de una organización encargada de policy making, enforcement y monitoreo de temas comerciales, y, por alguna razón se agregara el ámbito medioambiental, habría que encargarse de policy making ambiental, monitoreo ambien-

¹³⁵ Como se verá más adelante, el autor incluso comete un error, al categorizar al enforcement como una categoría ordinal dentro del esquema aditivo.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

tal y de enforcement ambiental, lo que implica una mayor contratación de expertos y una menor ocupación de los gobiernos nacionales en dichas áreas. Por lo tanto no sólo que a mayor ámbito de aplicación, mayor delegación, sino que esta se multiplica¹³⁶.

Policy making. Una de las misiones más importantes de una estructura delegada es la de regular políticas decididas por otros o incluso cambiar sus funciones, para crear políticas propias. Es así que este indicador asumirá valor 1 cuando la organización pueda recomendar regulaciones, “2” cuando pueda crear e implementarlas, 3 cuando pueda hacer recomendaciones a los Estados para cambiar su mandato y 4 cuando pueda cambiar el mandato o definir políticas por sí misma. Este indicador es ordinal y no aditivo porque cada una de las opciones subsume o le saca importancia a la(s) anterior(es).

Monitoreo. Las instituciones regionales pueden llegar a monitorear el accionar de los Estados con múltiples objetivos en mente. Lo pueden hacer para ver si el cumplimiento se lleva a cabo, para ver cuál es la mejor política a futuro, etc. Este indicador asume el valor 1 si el monitoreo es rutinario y es restringido en el ámbito, 2 si el monitoreo es rutinario pero en cualquier ámbito y 3 si se puede lanzar una investigación propia. Las razones por las cuales estos indicadores son ordinales es la misma que en la dimensión anterior. A esto se le puede sumar un punto si la institución es capaz de obtener información desde otras fuentes que no sean los Estados y/o es capaz de ocultarle esta información al principal.

Capacidad de enforcement. Para poder tener un policy making efectivo, las organizaciones internacionales también dependen de una buena capacidad de enforcement. Aquí a diferencia de las dos anteriores, incluso al interior del indicador las dimensiones se adicionan¹³⁷. Es así que denegar beneficios de membrecía suma un punto al indicador, al igual que la propuesta de sanciones privadas. El decreto de sanciones privadas, al ser un salto con respecto a los dos anteriores y al subsumir a la propuesta de sanciones, suma 3. El tener un aparato coercivo hace inútiles todas las opciones anteriores, por lo cual suma 5, que es más que la suma de las partes (3 del decreto de sanciones

¹³⁶ Lo mismo vale a la inversa. Si a una organización que se encarga de enforcement y monitoreo de pautas económicas y políticas se le agregara policy making, debería encargarse no sólo de un área, sino de las dos, preparando dos nuevas estructuras.

¹³⁷ Brown considera que esta dimensión tiene que ser ordinal. Pero esto sería falaz. No todas las organizaciones tienen capacidad de denegar membrecía antes que de proponer sanciones, como el autor argumenta. A veces (la CEE es un ejemplo), la propuesta de sanciones es anterior.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

y 1 de la denegación de beneficios). Sin embargo, la existencia de un veto unilateral por parte de un Estado de cualquiera de estas funciones hace inútil la existencia del enforcement. Por lo tanto, si se verifica la existencia de un veto unilateral, la dimensión tendrá valor 0.

Autonomía financiera. La autonomía financiera es de altísima importancia a la hora de verificar qué tanta delegación hay. Si los principales son capaces de poner trabas en la rueda mediante el desfinanciamiento, la institución estará en problemas. Por ello, la variable asume valor 1 si las donaciones son voluntarias, y 3 si tiene montos fijos o capacidad de extraer dinero (el salto de 1 a 3 implica que esta diferencia es importante, ya que no depende de los Estados).

Los indicadores propuestos hasta aquí tienen valores máximos. En el caso del policy making y el monitoreo es 4, el enforcement es 5 y la autonomía financiera es 3. Esto da que como máximo, una organización puede tener 16 puntos en la escala de delegación. Esto se transforma después en una escala de 0 a 1, que se multiplica por el ámbito de aplicación, también escalado de 0 a 1.

Ámbito de aplicación. Una organización internacional puede dedicarse a múltiples ámbitos. Aquí se identificarán 5 de ellos. Si la organización se encarga del comercio, pero sólo se restringe a algunos cuantos sectores, el indicador será “1”, mientras que si es exhaustivo, será “2”. A esto se le pueden sumar un punto si se agregan funciones económicas¹³⁸, políticas¹³⁹ y/o militares¹⁴⁰. Estos últimos tres indicadores, al ser muy amplios, pueden contar con valores 0; 0,5 o 1.

Para poder dividir el total agregado de forma ordinal (Mahoney 1999), se utilizarán cinco categorías: inexistente (valor 0), bajo (valores entre 0 y 0,25), medio (valores entre 0,25 y 0,5), alto (valores entre 0,5 y 0,75) y muy alto (valores entre 0,75 y 1).

¹³⁸ Qué son funciones económicas, es algo difícil de definir, los límites con la política pueden ser endebles. Sin embargo es posible identificar algunos ejemplos: política social, fiscal, monetaria, etc. todas encajan dentro de esta categoría.

¹³⁹ Como se dijo en la nota anterior, los límites son borrosos. Sin embargo también es posible identificar tipos ideales: defensa de la democracia, libertades individuales, protección de DD. HH., etc.

¹⁴⁰ En este caso se involucran exclusivamente políticas que involucren la utilización de las FF. AA. nacionales.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

La aparición de muy alto está para denotar la idea de la delegación militar, que es muy improbable que ocurra, y por sí sola puede afectar al 20% de la variación.

Una vez hecho esto, se puede ver la matriz con los valores que adoptan los casos estudiados:

Tabla A. 1: Delegación

Dimensión	Indicadores*	Casos		
		Mercosur**	NAFTA**	Comunidad Económica Europea**
Policy making	Recomienda regulación (1)	1	0	0
	Crea e Implementa regulación (2)	0	0	1
	Recomienda cambios al mandato (3)	0	0	1
	Puede cambiar el mandato o definir políticas propias (4)	0	0	0
Monitoreo	Monitoreo rutinario restringido (1)	1	0	0
	Monitoreo rutinario irrestricto (2)	0	0	0
	Monitoreo irrestricto (3)	0	0	1
	Capaz de obtener información desde terceros y/o ocultarla (+1)	0	0	1
Capacidad de enforcement	Veto unilateral (transforma el valor del enforcement en 0, independientemente de las otras)	1	0	0
	Denegación de beneficios de membresía (+1)	0	0	0
	Propone sanciones privadas (+1)	0	0	0
	Decreta sanciones privadas (+3)	0	0	1
	Tiene capacidad autónoma de coerción (+5)	0	0	0
Autonomía Financiera	Contribuciones voluntarias (1)	0	0	0
	Poderes cuasi fiscales (3)	1	0	1
Ámbito de aplicación	Comercial - sectorial (1)	0	0	0
	Comercial - exhaustivo (2)	1	1	1
	Económico (+1)	0	0	0,5***
	Político (+1)	0	0	0
	Militar (+1)	0	0	0

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Tabla A. 1: Delegación

		Casos		
Dimensión	Indicadores*	Mercosur**	NAFTA**	Comunidad Económica Europea**
Total agregado		0,125	0	0,40
Valor ordinal		Bajo (1)	Inexistente (0)	Medio (2)

* Entre paréntesis, en negrita, se indica cuánto suma al índice aditivo.

** 1 = presente; 0,5= parcialmente presente; 0= ausente

*** Ha sido calificado como parcialmente presente porque el tratado de constitución de la CEE sólo se involucra con algunas cuestiones económicas que caen fuera del área comercial y dentro de la económica (inversión, movilidad de personas, política agrícola, política social y algunos atisbos de coordinación macroeconómica). Sin embargo la gran mayoría de temas de política económica quedan fuera del tratado.

Para el caso del pooling, se seguirá un rumbo similar a lo propuesto por Hooghe y Marks (2014): se establecerán categorías en donde se puede ejercer el pooling y se puntuará “0” en donde la regla de decisión sea la unanimidad, donde haya veto unilateral, donde se requiera ratificación o donde un Estado particular se pueda excusar de su aplicación sin derogar la norma para los otros, “0,5” donde sea necesaria una supe mayoría y “1” en donde sea necesaria una mayoría simple.

Los ámbitos de aplicación son seis: adhesión de nuevos miembros, suspensión de miembros, revisión constitucional, asignación presupuestaria, no cumplimiento con la financiación y policy making. El policy making, a su vez, se dividirá, al igual que en el caso anterior, en 5 áreas, y cada una de ellas tendrá el mismo valor que cada una de las categorías anteriores. Esto hace que el policy making en su totalidad equivalga al 50% del peso del pooling. Esto es así porque de esta manera nos permite sopesar al pooling teniendo en cuenta el ámbito de aplicación. El total es escalado de igual manera que en la delegación del 0 al 1. Y también se utilizan las mismas categorías ordinales. Aquí el valor muy alto refleja no sólo el pooling en el policy making militar, sino también en el político (ambos sumados afectan al 20% del total), que según lo planteado en el marco teórico es improbable que ocurra hasta etapas muy tardías de la integración.

Una vez hecho esto, se puede ver la matriz con los valores que adoptan los casos estudiados:

Tabla A. 2: Pooling

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Casos	Mercosur	NAFTA	Comunidad Económica Europea
Dimensión			
Accesión	0	0	0
Suspensión	0	0	0
Revisión	0	0	0
Alocación	0	0	0,5
No cumplimiento	0	0	0
Policy making comercial sectorial	0	0	1
Policy making comercial exhaustivo	0	0	1
Policy making económico	0	0	0,5*
Policy making político	0	0	0
Policy making militar	0	0	0
Total agregado	0	0	0,3
Valor ordinal	Inexistente (0)	Inexistente (0)	Medio (2)

* En este caso el valor 0,5 no es porque necesite de una mayoría absoluta, sino que, al igual que en la delegación, el ámbito de aplicación de las decisiones tomadas no es a todos los campos de la economía, sino a algunos.

Universidad de
San Andrés

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Bibliografía

- Adenauer, K. (1949A). “Policy statement of the German Federal Government as delivered in the Bundestag on 20 September 1949”, en CFM & Research Branch, Foreign Relations Division, Office of Political Affairs, *Germany's parliament in action: the September 1949 Debate on the Government's Statement of Policy*. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office.
- Adenauer, K. (1949B). Entrevista con John Leacacos. *Cleveland Plain Dealer*. 4 de Diciembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.konrad-adenauer.de/dokumente/interviews/cleveland-plain-dealers>
- Adenauer, K. (1949C). Grabación de la entrevista con John Leacacos. *Grabación del Director Adjunto de la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal*. Sin fecha. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.konrad-adenauer.de/dokumente/interviews/aufzeichnung-box>
- Adenauer, K. (1951). “Discurso ante el Instituto Real de Asuntos Internacionales de Londres”, transcripción, *Fundación Konrad Adenauer*, 6 de Diciembre, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.konrad-adenauer.de/index.php?cID=818>
- Alfonsín, R. R. y Sarney, J (1986). “Conferencia de prensa brindada por el señor Presidente de la Nación, Doctor Raúl R. Alfonsín y el señor Presidente de la República Federativa del Brasil, Doctor José Sarney, el día 30 de Julio de 1986”, en Secretaría de Información Pública, *Discursos presidenciales, Vol. 12*, Buenos Aires: Secretaría de Información Pública, Dirección General de Difusión.
- Alter, K. y Steinberg, D. (2007). “The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community”, en Meunier, S. y McNamara, K. R. (eds.), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty (The State of the European Union, Volume 8)*, Oxford: Oxford University Press.
- Ameghino, E. A. y Birocco, C. M. (2002). “Las colonias del Río de la Plata y Brasil: geopolítica, poder, economía y sociedad (siglos XVII y XVIII)”, en Rapoport, M. y Cervo, A. L. (eds.), *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Amann, E. (2003). “Economic Policy and Performance in Brazil since 1985”, en Kinzo, M. D. y Dunkerley, J. (eds.), *Brazil Since 1985: Economy, Polity and Society*, Londres: Institute of Latin American Studies.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Autor desconocido. (1983). “Free trade plan praised in U.S.”, *Ottawa Citizen*, 13 de Septiembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: https://news.google.com/newspapers?nid=2194&dat=19830913&id=0jk0AAAAIIBAJ&sjid=c_UIAAAAIBAJ&pg=2686,491692&hl=es
- Autor desconocido (1986A). “Alfonsín: nuestro pueblo aguarda con expectativa ”, *La Nación*, 29 de Julio.
- Autor desconocido (1986B). “Alfonsín pronosticó que se duplicará el intercambio”, *La Nación*, 12 de Diciembre.
- Autor desconocido (1986C). “Alfonsín y Sarney firmarán hoy los acuerdos de integración económica ”, *La Nación*, 29 de Julio.
- Autor desconocido (1986D). “Alfonsín y Sarney firmaron hoy el acta de integración argentino-brasileña ”, *La Nación*, 30 de Julio.
- Autor desconocido (1986E). “Sarney: nunca estuvimos tan próximos como hoy”, *La Nación*, 29 de Julio.
- Autor desconocido (1986F). “Se va hacia el mercado común latinoamericano”, *La Nación*, 10 de Diciembre.
- Autor desconocido. (1987). “Acid rain options left open”, *Park City Daily News*, 7 de Abril. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <https://news.google.com/newspapers?id=HvYaAAAAIIBAJ&sjid=b0cEAAAAIIBAJ&hl=es&pg=2708%2C1709605>
- Autor desconocido (1988A). “Alfonsín “En cambio del soñado mercado común latinoamericano”, *La Nación*, 7 de Abril.
- Autor desconocido (1988B). “En busca de un tratado”, *La Nación*, 7 de Abril.
- Autor desconocido (1990A). “La integración con el Brasil. Menem y Collor de Mello ratificaron la voluntad común de agilizar el proceso”, *La Nación*, 22 de Enero.
- Autor desconocido (1990B). “Llega hoy el presidente electo del Brasil, Fernando Collor de Mello”, *La Nación*, 20 de Enero.
- Autor desconocido (1990C). “Procuran acelerar los acuerdos con el Brasil”, *La Nación*, 15 de Junio.
- Banchoff, T. (1999). *The German Problem Transformed: Institutions, Politics and Foreign Policy, 1945-1995*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beauchesne, E. (1984). “Canada to pursue free trade with the U. S. *Ottawa Citizen*”, 1 de Septiembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]:

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

<https://news.google.com/newspapers?id=DqQyAAAAIIBAJ&sjid=D-8FAAAAIBAJ&pg=1424%2C10504>

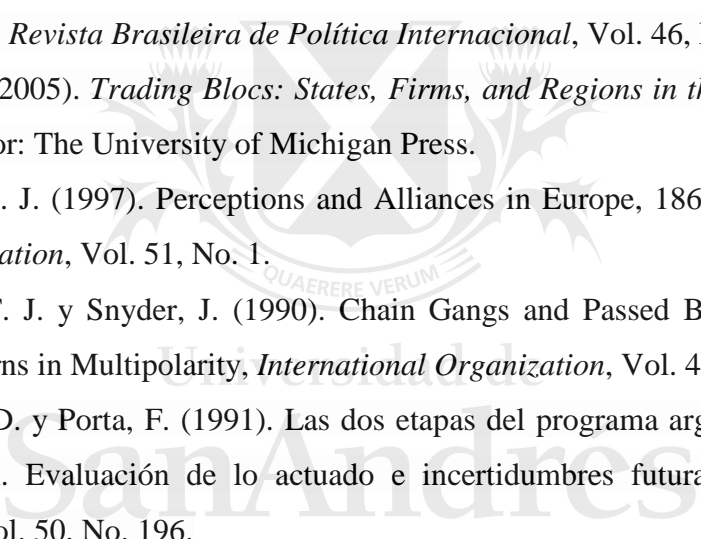
- Berger, M. (2013). Motives for the Foundation of the ECSC, *Ponzan University of Economics Review*, Vol. 13, No. 3.
- Berlinski, J. (2004). *Los Impactos de la política comercial: Argentina y Brasil (1988-1997)*, Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores.
- Bernal-Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, No. 1.
- Blasius, R. A., Kosthorst, D. y Feldkamp, M. F. (1997). *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1949/50: September 1949 bis Dezember 1950* [AAPD 49/50], Munich: R. Oldenbourg. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/akten-zur-auswaertigen-politik/open-access/>
- Blasius, R. A., Jaroch, M. (1999). *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1. Januar bis 31. Dezember 1951* [AAPD 1951], Munich: R. Oldenbourg. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/akten-zur-auswaertigen-politik/open-access/>
- Bouzas, R. (1999). “Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década”, en Campbell, J. (ed.), *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P. and Torrent, R. (2002). “In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment”, Reporte presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: madb.europa.eu/madb/viewDoc.htm?type=study&filename=32.doc
- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001). *Mercosur: Integración y Crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Brown, R. L: (2010). Measuring delegation, *Review of International Organizations*, Vol. 5.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. (1956). *Gemeinsamer Markt und Euratom, BMWi und AA* [Mercado Común y Euratom, Ministerio Federal de Economía y Energía (BmWi) y Ministerio de Relaciones Exteriores (AA)]. 5 de Octubre.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1956k/kap1_2/kap2_54/para3_3.html?highlight=true&search=adenauer&stemming=true&field=all

- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. (1957). *Assoziierung der überseeischen Gebiete* [Asociación de los territorios de ultramar]. 15 de Febrero. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1957k/kap1_2/kap2_8/para3_5.html?highlight=true&search=Gemeinsamer%20Markt&stemming=true&field=all
- Bush, G. (1990A). “Letter to Congressional Leaders on Mexico-United States Free Trade Negotiations”, *The American Presidency Project, University of California*, 27 de Septiembre, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18862&st=&st1=>
- Bush, G. (1990B). “Remarks to Community Members in Monterrey, Mexico”, transcripto, *Public Papers, George Bush Presidential Library and Museum*, 27 de Noviembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2492>
- Bush, G. y Salinas de Gortari, C. (1990). “Mexico-United States Joint Statement on Negotiation of a Free Trade Agreement”, *The American Presidency Project, University of California*, 11 de Junio. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18582>
- Bush, G. y Salinas de Gortari, C. (1991). “The President's News Conference With President Carlos Salinas de Gortari of Mexico in Houston, Texas”, transcripto, *Public Papers, George Bush Presidential Library and Museum*, 7 de Abril. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2851>
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cameron, M. A. y Tomlin, B. W. (2000). *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca: Cornell University Press.
- Campbell, J., Rozemberg, R. y Svarzman, G. (1999A). “Argentina-Brasil en los '80: Entre la Cornisa y la Integración”, en Campbell, J. (ed.), *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevo Hacer.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Campbell, J., Rozemberg, R. y Svarzman, G. (1999B). “El Mercosur en la década del 90’: de la apertura a la globalización”, en Campbell, J. (ed.), *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Carasales, J. C. (1997). *De Rivaletas a Socios: El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Nuevohacer
- Cason, J. (2000). “Democracy Looks South: Mercosul and the Politics of Brazilian Trade Strategy”, en Kingstone, P. R. y Power, T. J. (eds.), *Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Cervo, A. L. (2002). “La dimensión regional e internacional de la independencia sudamericana”, en Rapoport, M. y Cervo, A. L. (eds.), *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Cervo, A. L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, No. 2.
- Chase, K. A. (2005). *Trading Blocs: States, Firms, and Regions in the World Economy*, Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- Christensen, T. J. (1997). Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1950, *International Organization*, Vol. 51, No. 1.
- Christensen, T. J. y Snyder, J. (1990). Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity, *International Organization*, Vol. 44, No. 2.
- Chudnovsky, D. y Porta, F. (1991). Las dos etapas del programa argentino brasileño de integración. Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras, *Investigación Económica*, Vol. 50, No. 196.
-  , C. (2000). *Argentina 1966-1989*, Capítulo 69: “La administración radical (1983-1989)”, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales/Grupo Editor Latinoamericano.
- Cistneros, A. y Piñeiro Iñiguez, C. (2002). *Del ABC al MERCOSUR: La integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Collier, D., Mahoney, J. y Seawright, J. (2004). “Claiming too Much: Warnings about Selection Bias”, en Brady, H. E. y Collier, D. (eds.). *Rethinking Social Inquire: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Collor de Mello, F. (1990). "Discurso pronunciado por el Presidente de la República Federativa de Brasil, Fernando Collor, en sesión solemne del Congreso Argentino", *Integración Latinoamericana*, Vol. 158.
- Collor de Mello, F. y Menem, C. (1990A). "Comunicado Conjunto", *Integración Latinoamericana*, Vol. 159.
- Collor de Mello, F. y Menem, C. (1990B). "Comunicado Conjunto Sobre el Proceso de Integración", *Divisão de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores*, 16 de Marzo. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_11_2011-10-17-15-48-33/at_download/arquivo
- Corigliano, F. (2006). El espacio del exterior argentina: de Menem a Kirchner (1991-2006), *Agora Internacional*, Vol. 1, No. 2.
- de Vries, J. (1985). "Benelux 1920-1970", en Cipolla, C. M. (ed.), *Historia económica de Europa (6): Economías contemporáneas*, Barcelona: Ariel.
- Department of External Affairs, Canadá. (1983). *A Review of Canadian Trade Policy: A Background Document to Canadian Trade Policy for the 1980s*, Ottawa: Supply and Services. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://dfait-aecci.canadiana.ca/view/ooe.b1919763E/2?r=0&s=1>
- Department of External Affairs, Canadá. (1985A). *Canadian Trade Negotiations: Introduction, Selected Documents, Further Reading*, Ottawa: Supply and Services. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://dfait-aecci.canadiana.ca/view/ooe.b206473xE/>
- Department of External Affairs, Canadá. (1985B). *How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*, Ottawa: Supply and Services. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://dfait-aecci.canadiana.ca/view/ooe.b1950575E/>
- Dinan, D. (2014). *Europe Recast: A History of the European Union*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dirección General de Asuntos Nucleares y Desarme, Argentina. (1985). "Memorandum 'Sobrevuelo de avión militar brasileño a la planta de uranio enriquecido de Pilcaniyeu'", 10 de Octubre, *History and Public Policy Program Digital Archive, CPDOC Archives, Rubens Barbosa collection*. Obtenido y traducido por la Fundação

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Getúlio Vargas. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117520>

- Dobson, A. P. (2002). *US Economic Statecraft for Survival, 1933-1991: Of Sanctions, embargoes and Economic Warfare*, Londres: Routledge.
- Dominguez, J. I. y Fernandez de Castro, R. (2009). *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Londres: Routledge.
- Dosenrode, S. (2010). Regional Integration: Bringing the Classical Theories Back In?, *The Icfai University Journal of International Relations*, Vol 4, No. 2.
- Duchêne, F. (1996). “French Motives for European Integration”, en Bideleux, R. y Taylor, R (eds.), *European integration and disintegration : East and West*, Londres: Routledge.
- Dwan, R. (2000). Jean Monnet and the European Defence Community, 1950-1954, *Cold War History*, Vol. 1, No. 1.
- Eichengreen, B. J. (2008). *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton: Princeton University Press.
- Farnsworth, C. H. (1989A). “Mexican-U.S. Pact Reached on Trade and Investments”, *The New York Times*, 4 de Octubre, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.nytimes.com/1989/10/04/business/mexican-us-pact-reached-on-trade-and-investments.html>
- Farnsworth, C. H. (1989B). “Mosbacher Sees a Free-Trade Pact with Mexico”, *The New York Times*, 19 de Octubre, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.nytimes.com/1989/10/19/business/mosbacher-sees-a-free-trade-pact-with-mexico.html>
- Farrell, M., Hettne, B. y Van Langenhove, L. (eds.) (2005). *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Ann Arbor: Pluto Press.
- Fournier, D. (1999). The Alfonsín Administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 1.
- Fraga, R. (1999). “El concepto de las hipótesis de conflicto”, en Cisneros, A. (ed.) *Política exterior argentina, 1989-1999: Historia de un éxito*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Freymond, J. (1960). *The Saar Conflict: 1945-1955*, New York: FA Praeger.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- García Segura, C. (1995). Canadá y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano: entre la globalización y la integración regional, *Afers Internacionals*, No. 29-30.
- Gardini, G. L. (2006A). Government-Business Relations in the Construction of Mercosur, *Business and Politics*, Vol. 8.
- Gardini, G. L. (2006B). Making Sense of Rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Vol. 80.
- Gardini, G. L. (2010). *The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Geddes, A. (2013). *Britain and the European Union*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Genna, G. M. y Hiroi, T. (2007). Brazilian Regional Power in the Development of Mercosul, *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 5.
- _____ en la _____ de Menem, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 143.
- Giauque, J. G. (2002). *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Europe*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Gilbert, M. (2012). *European Integration: A Concise History*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gillingham, J. (1992). *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gillingham, J. (1995). "The European Coal and Steel Community: an object lesson?", en Eichengreen, B. J. (ed.) *Europe's Post-War Recovery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gillingham, J. (2003). *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaser, C. S. (1994), Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help, *International Security*, Vol. 19, No. 1.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton: Princeton University Press.
- _____, *Foro Internacional*, Vol. 41, No. 4.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Gowa, J. (1994). *Allies, Adversaries and International Trade*, Princeton: Princeton University Press.
- Grieco, J. M. (1995). The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme, *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 1.
- Grieco, J. M. (1996). State Interests and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union, *Security Studies*, Vol. 5, No. 2.
- Gwyn, R. (1985). "Relationship with U.S. defines our foreign policy", *The Montreal Gazette*, 19 de Octubre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]:
<https://news.google.com/newspapers?nid=1946&dat=19851019&id=D1UIAAAAIBA J&sjid=6qUFAAAAIBA J&pg=4925,4325706&hl=es>
- Haas, E. B. (1975). The Obsolescence of Regional Integration Theory, *Berkley Institute of International Studies Working Paper*.
- Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hart, M. (2002). *A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver: UBC Press.
- Hart, M., Dymond, B. y Robertson, C. (1994). *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver: UBC Press.
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., y Tierney, M. L. (2006). "Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory", en Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., y Tierney, M. L. (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- He, K. y Feng, H. (2010). 'Why is there no NATO in Asia?' revisited: Prospect theory, balance of threat, and US alliance strategies, *European Journal of International Relations*, Vol. 18, No. 2.
- Hirst, M. (1999). "La compleja agenda política de Mercosur", en Roett, R. (ed.) *Mercosur: Integración regional y mercados comunes*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hirst, M. y Pinheiro, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 38, No. 1.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Hitchcock, W. I. (1998). *France restored : Cold War diplomacy and the quest for leadership in Europe, 1944-1954*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hix, S. (1998). The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, Vol. 95, No. 3.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2015), Delegation and Pooling in International Organizations, *Review of International Organizations*, Vol. 10. No. 3.
- House of Commons. (1990). *House of Commons Debates: Second Session - Thirty-Fourth Parliament, Volume X, 1990*, Ottawa: Supply and Services. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC3402_10/
- Hufbauer, G. C. y Schott, J. J. (1993) Prescription for Growth, *Foreign Policy*, Vol. 93.
- Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Instituto de Investigaciones Gino Germani. (2006). Entrevista a Dante Caputo, Parte 1, 1º y 2º cassette.
- Instituto de Investigaciones Gino Germani. (2008). Entrevista a Oscar Camilión, Parte 5, 1º cassette.
- Jervis, R. (1978), Cooperation Under the Security Dilemma, *World Politics*, Vol. 30, No. 2.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk, *Econometrica*, Vol. 47, No. 2).
- Kaltenthaler, K. y Mora, F. O. (2002). Explaining Latin American economic integration: the case of Mercosur, *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No. 1.
- Karstensson, L. (2003). The Merchant and Mr. Reagan: The Case of a Half-Classical Trade Policy, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 62. No. 3.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1975). "International Interdependence and Integration", en Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.) *Handbook of Political Science, Volume 8*, Reading: Addison-Wesley.
- Keohane, R. O. (1989). *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Krugman, P. (1993). The Uncomfortable Truth about NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5.
- Lake, D. A. (2007). Delegating divisible sovereignty: sweeping a conceptual minefield, *Review of International Organizations*, Vol. 2.
- Lantis, J. S (2002). "The Evolution of German Foreign Policy", en Beasley, R. K., Kaarabo, J., Lantis, J. S., y Snarr, M. T., (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington D. C.: CQ Press.
- Large, D. C. (1996). *Germans to the Front: West German Rearmament in the Adenauer Era*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lavagna, R. (1998). *Argentina, Brasil, Mercosur: Una decisión estratégica*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Leites, N. y de la Malène, C. (1957). Paris from EDC to WEU, *World Politics*, Vol. 9, No. 2.
- Levy, J. S. (1990). Preferences, Constraints, and Choices in July 1914, *International Security*, Vol. 15, No. 3.
- Lord, C. (1998). "With but not of": Britain and the Schuman Plan, a Reinterpretation, *Journal of European Integration History*, Vol. 4. No. 2.
- Lucesole, J. M. (2005). "Alfonsín: "Washington no es feliz con la alianza regional"", *La Nación*, 1 de Diciembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.lanacion.com.ar/761026-alfonsin-washington-no-es-feliz-con-la-alianza-regional>
- Lustig, N. C. (1992). *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Lynch, F. M. B. (1997). *France and the International Economy: From Vichy to the Treaty of Rome*, Londres: Routledge.
- Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida, *Revista SAAP*, Vol. 7, No. 2.
- Mallea, R., Spektor, M. y Wheeler, N. J. (2013). *Los orígenes de la cooperación nuclear: una historia oral crítica entre Argentina y Brasil*, Woodrow Wilson Center/Fundação Getulio Vargas.
- Mansfield, E. D. y Pevehouse, J. C. (2008), Democratization and the Varieties of International Organizations, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 2.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Mattli, W. (1999). Explaining regional integration outcomes, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 1.
- Mayer, F. W. (1998). *Interpreting NAFTA: the Science and Art of Political Analysis*, New York: Columbia University Press.
- McDermott R. (1998). *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McGrath, J. (2001). *Heartbeat: George Bush in his own Words*. [E-book]. Nueva York: Scribner.
- Mearsheimer, J. (1995), The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19, No. 3.
- Menem, C. S. (1991). *Integración Americana*, San Isidro: CEYNE.
- Mérette, M. (2000). Post-Mortem of a Stabilization Plan: The Collor Plan in Brazil, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 22, No. 4.
- Milward, A. S. (1992). *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Londres: Routledge.
- Milward, A. S. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*, Londres: Routledge.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (1986). “Cable N° 3/4/5, Origen: Brasilia, ‘Cuestión Militar’”, *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Sección América del Sur*, Caja AH/0020.
- Moniz Bandeira, L. A. (2002). “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración”, en Rapoport, M. y Cervo, A. L. (eds.), *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Monnet, J. (1950). *Memorandum from Jean Monnet to Robert Schuman (16 September 1950)*. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://www.cvce.eu/en/obj/memorandum_from_jean_monnet_to_robert_schuman_16_september_1950-en-259c61d1-8fee-488a-bf0d-6e0958e0d222.html
- Monteoliva Doratioto, F. F. (2002). “Formación de los estados nacionales y expansión del capitalismo en el siglo XIX”, en Rapoport, M. y Cervo, A. L. (eds.), *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Moravcsik A. (2013). Did Power Politics Cause European Integration? Realist Theory Meets Qualitative Methods, *Security Studies*, Vol. 22, No. 4.
- Munck, G. L. (2004). “Tools for Qualitative Research”, en Brady, H. E. y Collier, D. (eds.). *Rethinking Social Inquire: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Oelsner, A. (2013). The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis, *International Studies Quarterly*, Vol. 57.
- Pastor, R. A. (2001). *Toward a North American Community: Lessons from the Old World to the New*, Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, *Review of International Studies*, Vol. 28, No. 4.
- Pereira, L. C. B. (1996). *Economic crisis and state reform in Brazil : toward a new interpretation of Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.
- Pond, E. (2002). *The Rebirth of Europe*, Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Reagan, R. (1987). "Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union", transcripto, *The American Presidency Project*, University of California, 27 de Enero, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=34430>
- Richardson, J. D. (1990). “U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns-and Roads not Taken”, en Feldstein, M. (ed.), *American Economic Policy in the 1980s*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Resende-Santos, J. (2002). The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone, *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 4.
- Ricossa, S. (1985). “Italia 1920-1970”, en Cipolla, C. M. (ed.), *Historia económica de Europa (6): Economías contemporáneas*, Barcelona: Ariel
- Rioux, J. P. (1987). *The Fourth Republic, 1944–58*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosato S. (2011). *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca: Cornell University Press.
- Rohter, L. (1988). “North American Trade Bloc? Mexico Rejects Such an Idea”, *The New York Times*, 24 de Noviembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

Mayo de 2016]: <http://www.nytimes.com/1988/11/24/business/north-american-trade-bloc-mexico-rejects-such-an-idea.html>

- Rothgeb, J. M. (2001) *U. S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Realities*, Washington D. C.: CQ Press.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*, Houndsmills: Palgrave MacMillan.
- Ruane, K. (2000). *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-1955*, Houndsmills: Macmillan.
- Russell, R. (1995). Ponencia escrita sin título, en Rapoport, M. (ed.) *Argentina y Brasil en el Mercosur*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Salinas de Gortari, C. (2013). *México: Un paso difícil a la modernidad*, 4ta edición. [E-book]. Barcelona: Plaza & Janés Editores.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (1998). *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Saraiva, M. y Tedesco, L. (2003). “Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría”, en Palermo, V. (ed.), *Política Brasileña Contemporánea: De Collor a Lula en años de transformación*, Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores.
- Sarney, J. (1999). “Mercosur: Iguazú, el pasado”. *La Nación*, 15 de Octubre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <http://www.lanacion.com.ar/157333-mercotur-iguazu-el-pasado>
- Savolainen, J. (1994). The Rationality of Drawing Big Conclusions Based on Small Samples: In Defense of Mill’s Methods, *Social Forces*, Vol. 72, No. 4.
- Schiff, M. y Winters, L. A. (1998). Regional Integration as Diplomacy, *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 3.
- Schneider, B. R. (1996). “Brazil under Collor: Anatomy of a Crisis”, en Camp, R. A. (ed.) *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, Wilmington: SR Books.
- Schuman, R. (1950). “Declaración Schuman”, transcripto, *Unión Europea*, 9 de Mayo, Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Schwartz, T. A. (1991). *America's Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schweller, R. (1993). Tripolarity and the Second World War, *International Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1.
- Shadlen, K. (2008). Globalisation, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas, *Journal of Development Studies*, Vol. 44, No. 1.
- Sideri, S. (1998). Globalisation and Regional Integration, *The European Journal of Development Research*, Vol. 9, No. 1.
- Singer, J. D. y Small, M. (1972). *The Wages of War, 1816-1965*, Nueva York: Wiley.
- Smith, M. G. (1992). "Trade Policies in Canada", en Salvatore, D. (ed.). *National Trade Policies*, Westport: Greenwood Press.
- Steves, F. (2001). Regional Integration and Democratic Consolidation in the Southern Cone of Latin America, *Democratization*, Vol. 8, No. 3.
- Stone Sweet, A, y Sandholtz, W. (1997). European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3.
- Sutton, M. (2007). *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative*, New York: Berghahn Books.
- Swann, D. (2000). *The Economics of Europe: From Common Market to European Union*, 9ª edición, Londres: Penguin Group.
- Taber, J. (1987). "PM gives U.S. vice-president an 'earful' on acid rain, trade", *Ottawa Citizen*, 22 de Enero. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]:
<https://news.google.com/newspapers?id=7tYyAAAAIIBAJ&sjid=kO8FAAAAIBAJ&pg=973%2C570557>
- Taliaferro, J. (2000). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited, *International Security*, Vol. 25, No. 3.
- Taliaferro, J. (2004a). *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*, Ithaca: Cornell University Press.
- Taliaferro, J. (2004b). Power politics and the balance of risk: Hypotheses on great power intervention in the periphery, *Political Psychology* Vol. 25, No. 2.
- Teichman, J. (2001). *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Thompson, J. H. y Randall, S. J. (2008). *Canada and the United States: Ambivalent Allies Fourth Edition*, Londres: University of Georgia Press.
- Tornell, A. y Esquivel, G. (1997). “The Political Economy of Mexico’s Entry into NAFTA”, en Ito, T. y Krueger, A. O. (eds.) *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, Chicago: The University of Chicago Press.
- U.S. Department of State (1974). *Foreign Relations of the United States, 1949. Vol. 3: Council of Foreign Ministers; Germany and Austria*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of State (1977). *Foreign Relations of the United States, 1950. Vol. 3: Western Europe*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of State (1980). *Foreign Relations of the United States, 1950. Vol. 4: Central and Eastern Europe; The Soviet Union*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of State (1981). *Foreign Relations of the United States, 1951. Vol. 3: European Security and the German Question*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of State (1986). *Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Vol. 4: Western European Security and Integration*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Unión Europea. “Los Padres Fundadores de la UE”. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_es.htm
- Urlanis, B. T. (2003). *Wars and Population*, Honolulu: University Press of the Pacific.
- Valenzuela, A. (1997). Paraguay: the coup that didn’t happen, *Journal of Democracy*, Vol. 8 (Enero).
- Valenzuela, J. S. (1997). Macro Comparisons Without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research, *Kellogg Institute Working Paper #239*.
- Vote Leave. (2016). *Why should we Vote Leave on 23 June?* Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/themes/55fd82d8ebad646cec000001/attachments/original/1463496002/Why_Vote_Leave.pdf?1463496002
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

La tragedia de la integración: las causas de la integración y sus consecuencias institucionales.

- Warleigh-Lack, A. (2006). Towards a conceptual framework for regionalisation: Brignig ‘new regionalism’ and ‘integration theory’, *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 5.
- Welch, D. (1999). *Modern European History 1871-2000: A Documentary Reader*, Londres: Routledge.
- Weyland, K. (1993). The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 1.
- Willis, F. R. (1965). *France, Germany, and the New Europe, 1945-1963*, Stanford: Stanford University Press.
- Wills, T. (1986A). “Visiting U.S. senators to get free-trade”, *The Montreal Gazette*, 9 de Diciembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <https://news.google.com/newspapers?nid=1946&dat=19861209&id=z1kiAAAIBAJ&sjid=TagFAAAAIBAJ&pg=1537,5728533&hl=es>
- Wills, T. (1986B). “U.S. senators warm to Free-trade deal during Ottawa visit”, *The Montreal Gazette*, 10 de Diciembre. Disponible en [Visitado por última vez el 26 de Mayo de 2016]: <https://news.google.com/newspapers?nid=1946&dat=19861210&id=0FkiAAAIBAJ&sjid=TagFAAAAIBAJ&pg=3010,6033629&hl=es>
- Wolff, S. (2003). *The German Question Since 1919: An Analysis with Key Documents*, Westport: Greenwood Publishing Group.
- Yeats, A. J. (1998). Does Mercosur’s Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?, *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 1.
- Zabludovsky, J. (2005). El TLCAN y la política de comercio exterior en México: una agenda inconclusa, *Información Comercial Española*, N° 821.
- Zaccato, C. L. (en preparación). *Cooperación Puntuada: La evolución de la relación nuclear entre Argentina y Brasil (1946-1999) a la luz de la Teoría del Equilibrio Puntuado* (Tesis de grado). Universidad de San Andrés, Victoria.