

## POST-BREXIT Y LO QUE SE APRENDE DE JEAN MONNET Y DE KON TIKI Cuando la integración está en crisis es útil recordar los momentos fundacionales.

Félix Peña (\*)

Newsletter mensual

Julio 2016

[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)

### *Resumen:*

*La crisis del Brexit en la UE y del post-Brexit están poniendo de manifiesto diferencias significativas entre los países miembros sobre cómo construir la integración en el espacio regional europeo. Por distintos motivos también se manifiestan en el Mercosur.*

*Tres factores inciden en la capacidad que tengan los países que intentan encarar un proceso de integración regional y sostenerlo a través del tiempo. Ellos son: i) el carácter voluntario de la integración regional entre naciones soberanas, basada en el respeto a reglas comunes; ii) la no existencia de un solo modelo de cómo encarar un proceso voluntario de integración, pero sí de compromisos jurídicos multilaterales que pueden incidir en la metodología que se emplee para el otorgamiento de preferencias comerciales, y iii) la importancia de una visión y liderazgo político, tanto en el momento fundacional como luego para encarar situaciones críticas.*

*Visión y liderazgo político implican la capacidad de quienes participan, desde distintas posiciones, en el diseño de acuerdos y reglas que sean percibidos como potenciales generadores de cuadros de ganancia mutua entre los países participantes, que puedan producir una concertación de intereses y de voluntades para lograr su aprobación. Y que por ende tengan un significativo potencial de ser efectivos y de penetrar en la realidad. Visión y liderazgo político es también lo que se requiere para la tarea de adaptar la integración y sus reglas, a cambios continuos en las realidades.*

*En el momento fundacional de la integración europea, Jean Monnet aportó esa visión y ese liderazgo. No fue el único, pero sí tuvo un papel central en la concertación de voluntades que condujo al Tratado de París tras la Declaración Schumann del 9 de mayo de 1950. Releer hoy sus Memorias es una tarea recomendable para quienes se interrogan sobre como continuar la construcción de la UE.*

*La integración regional es un proceso que se construye día a día. Las hojas de ruta requieren una adaptación constante. Ello implica un equilibrio dinámico entre flexibilidad y previsibilidad que resulten de sus instituciones y reglas de juego. Dice Monnet al concluir sus Memorias y casi al mismo tiempo concluir su larga vida: “hay que abrirse camino día tras día; lo esencial es tener un objetivo lo suficientemente claro como para no perderlo de vista”.*

Es notorio que al menos dos procesos de integración regional, la Unión Europea y el Mercosur -que tienen algunos elementos comunes, pero también notorias diferencias entre sí-, están atravesando complicados momentos de crisis. Incluso algunos observadores consideran que ellos presentan características de crisis terminales. Otros, con más prudencia -entre los cuales nos incluimos-, las visualizan como exteriorizando más

problemas metodológicos -sobre cómo trabajar juntas las naciones que se han asociado- que existenciales -sobre porqué seguir trabajando juntas-.

Lo concreto es que la crisis del Brexit en la UE y ahora la del post-Brexit, están poniendo de manifiesto diferencias significativas entre los países miembros sobre cómo construir la integración en el espacio geográfico regional europeo.

Por distintos motivos son diferencias que también se manifiestan en el Mercosur. El reciente cuestionamiento al hecho que Venezuela asumiera la Presidencia pro-tempore que formalmente le correspondería este segundo semestre del año, implica una clara evidencia en el sentido que entre los socios algo se ha deteriorado. A ello se suman los cuestionamientos recurrentes al instrumento del arancel externo común, previsto explícitamente por el Tratado de Asunción y que, en conjunto con su artículo 2° (reciprocidad de derechos y obligaciones), constituyen la garantía que los socios fundadores se dieron en el sentido de no licuar las preferencias arancelarias que se otorgaron recíprocamente.

Tres reflexiones pueden contribuir a colocar ambas crisis en una perspectiva más amplia.

La primera se relaciona con el hecho que, en los dos casos, se trata de procesos de integración entre naciones soberanas que han decidido por su propia voluntad participar de ellos, aceptando las reglas comunes que fueron pactadas. Algunas naciones así lo hicieron desde el momento fundacional. Otras incorporándose luego y por su propia voluntad, tal los casos -entre otros- del Reino Unido en la UE y de Venezuela en el Mercosur. Incluso la experiencia británica indica que no necesariamente los demás países miembros tenían que aceptar su incorporación (en un primer intento, en 1963, el Reino Unido no pudo incorporarse por el veto del gobierno francés).

Y así como nadie puede obligar a una nación soberana a ser parte de un proceso de integración institucionalizado en un Tratado fundacional, tampoco nadie puede impedir que un país miembro opte por retirarse, cuando las reglas así lo prevén. Por su voluntad soberana Chile se retiró del Grupo Andino y, años más tarde, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Los acuerdos fundacionales prevén el derecho al retiro y los procedimientos para concretarlos. Tal el caso, hoy de actualidad, del artículo 50 del Tratado de Lisboa, que es el que regulará la etapa post-Brexit del proceso -muy incierto aún- del retiro del Reino Unido de la UE.

El carácter voluntario de la participación de una nación en un proceso de integración y su consiguiente aceptación de cumplir con las reglas comunes, no es un dato menor entonces a la hora de apreciar el alcance de decisiones como la que han privilegiado los ciudadanos del Reino Unido, en el referéndum del Brexit.

El retiro voluntario de un proceso de integración, es una opción que también estaría al alcance de un país miembro del Mercosur que no estuviere de acuerdo, por ejemplo, con las restricciones que implica el instrumento del arancel externo común. Claro que, en esta cuestión, otra opción sería obtener el consenso necesario para modificar el Tratado de

Asunción. Aunque se derogara la Decisión CM 32/00, como en algunos casos se ha planteado, no se resolvería una situación que se origina en disposiciones del propio Tratado fundacional.

La segunda reflexión se refiere al hecho que una vez adoptada la decisión política de encarar un proceso de integración regional, las naciones participantes tienen el derecho de ejercer el principio de libertad de organización, esto es, de elegir las metodologías más apropiadas para lograr los objetivos comunes perseguidos (ver Angelo Piero Seregni, "*Le Organizzazioni Internazionali*", Dott.A.Giuffré - Editore, Milano 1959). No hay un modelo único sobre cómo construir un proceso de integración entre naciones soberanas que sea voluntario y que esté sometido a reglas comunes. Por cierto, que las metodologías que se empleen tendrán que estar relacionadas con la densidad de los compromisos que quieren asumir las naciones participantes, especialmente en el plano económico y con los plazos que fijen para conseguir los objetivos perseguidos.

Pero también deberán tomar en cuenta los compromisos jurídicos asumidos por los países participantes con otros países, especialmente en el plano global multilateral. Al respecto los principales compromisos son los que surgen del artículo XXIV del GATT. En materia de comercio de bienes, en su párrafo 8, este artículo -que hoy forma parte del marco legal de la OMC- tiene definiciones sobre los dos instrumentos principales -zona de libre comercio y unión aduanera- que permiten concertar preferencias comerciales que no sean extensivas a otros países del sistema global multilateral por los efectos de la cláusula de la nación más favorecida (artículo 1º, que es una piedra angular del sistema jurídico del GATT).

Pero como hemos señalado en otras oportunidades, son definiciones que se prestan a interpretaciones relativamente flexibles y no necesariamente ajustadas a visiones más teóricas y dogmáticas de lo que debe ser una zona de libre comercio o una unión aduanera. Son ejemplos de las "ambigüedades constructivas" que caracterizan al GATT, de notorio estilo jurídico anglo-sajón. Por lo demás, para los países en desarrollo -tal el caso de los miembros del Mercosur- la Cláusula de Habilitación brinda un marco incluso más flexible para el diseño de un acuerdo de integración regional que incluya preferencias arancelarias.

Y la tercera reflexión tiene que ver con lo que John Carlin caracteriza como el "factor humano" en las relaciones internacionales (ver John Carlin, "*El Factor Humano*", Seix Barral 2008 y ver además, su columna semanal con la misma denominación en el diario "*El País*" de Madrid, en [http://elpais.com/autor/john\\_carlin/a](http://elpais.com/autor/john_carlin/a)). Tiene que ver con el reflejo de la visión y capacidad de liderazgo que aportan quienes inspiran o impulsan hechos relevantes en la vida política y, en este caso, en las negociaciones que conducen al pacto fundacional de un proceso de integración, y luego a encarar distintos momentos de la evolución posterior, que muchas veces implica superar situaciones críticas.

Carácter voluntario de la integración regional entre naciones soberanas, basada en el respecto a reglas comunes; no existencia de un solo modelo de cómo encarar un proceso voluntario de integración, pero sí de compromisos jurídicos multilaterales que pueden incidir en la metodología que se emplee para el otorgamiento de preferencias comerciales, e importancia de una visión y liderazgo político, tanto en el momento fundacional como

luego para encarar situaciones críticas, son entonces tres factores que inciden en la capacidad que tengan los países que intentan encarar un proceso de integración regional y sostenerlo a través del tiempo.

De estos factores, el tercero quizás sea el más relevante. La visión y el liderazgo político son cualidades que estuvieron presentes en los distintos momentos fundacionales de la integración europea. Creo que también lo estuvieron en el lanzamiento hace treinta años de los acuerdos de integración entre la Argentina y el Brasil, y luego en el momento fundacional del Mercosur.

Visión y liderazgo político implican la capacidad de quienes participan, desde distintas posiciones, en el diseño de acuerdos y reglas que sean percibidos como potenciales generadores de cuadros de ganancia mutua entre los países participantes y que puedan producir una concertación de intereses y de voluntades para lograr su aprobación Y que por ende tengan un significativo potencial de ser efectivos, es decir de penetrar en la realidad. Pero también visión y liderazgo político es lo que se requiere para la tarea de adaptar un proyecto de integración y sus reglas, a cambios continuos en las realidades.

En el momento fundacional de la integración europea, Jean Monnet aportó esa visión y ese liderazgo. No fue el único, pero sí tuvo un papel central en la concertación de voluntades que condujo al Tratado de Paris tras la Declaración Schumann del 9 de mayo de 1950. Releer hoy sus Memorias puede ser una tarea recomendable para quienes se interrogan como continuar la construcción de un espacio de integración europea (Jean Monnet, *“Mémoires”*, Fayard, Paris 1976 y, en español, *“Memorias”*, Encuentro – CEU, Madrid 2010).

La integración regional es un proceso que se construye día a día. Las hojas de ruta requieren una adaptación constante. Ello implica un equilibrio dinámico entre la flexibilidad y la previsibilidad que resulten de sus instituciones y reglas de juego. Dice Monnet al concluir sus Memorias y casi al mismo tiempo concluir su larga vida (murió a los 92 años): “hay que abrirse camino día tras día; lo esencial es tener un objetivo lo suficientemente claro como para no perderlo de vista” (página 591 de la versión en español).

Una foto de la Kon-Tiki, la balsa que en 1947, conducida por un grupo de cinco jóvenes, liderados por el noruego Thor Heyerdahl, navegó más de cien días desde el Callao (Perú) hasta la Polinesia, ocupaba un lugar destacado en el escritorio de Jean Monnet en Luxemburgo cuando presidía la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. “*Esos jóvenes* -contaba Monnet a sus visitantes y lo recuerda en la última página de sus Memorias- *han elegido su rumbo y luego han partido sabiendo que no podrían dar media vuelta. Por grandes que fueran sus dificultades, sólo tenían un recurso: seguir avanzando*”. Los impulsaba una visión que era en realidad una obsesión. Demostrar que era posible que siglos atrás, se hubiera ido en balsa desde Sudamérica a la Polinesia. Fueron tozudos y lo lograron (ver el libro sobre la Kon-Tiki, de Thor Heyerdahl, *“La Expedición de la Kon-Tiki”*. Ediciones Continente, Buenos Aires 2014, y también la película “*Kon TIKI*” (2012), en <https://gloria.tv/video/HYE7hu2u5b8p3SYVTunt4689V>).

Frente a las dificultades que hoy atraviesan los procesos de integración regional, tanto la UE como el Mercosur, el consejo implícito que puede extraerse de Jean Monnet y de la experiencia de Kon-Tiki, es algo así como: sean tozudos, sigan adelante, pero adapten su navegación a los cambios en las corrientes, los vientos y las mareas. Dar marcha atrás podría ser una resultante de no recordar la visión que los impulsó a comenzar a navegar. Esto es, a comenzar la construcción de un espacio de integración regional.

Puede implicar, asimismo, retroceder a escenarios de cursos de colisión y de fragmentación que en el pasado conocieron ambas regiones. Por cierto, que fueron muchos más intensos y dramáticos en el caso europeo, tal como lo ilustra un libro que hoy vale la pena releer que es el de Hans Magnus Enzensberger, “*Europa en ruinas. Relatos de testigos oculares de los años 1944 a 1948*”, Capitán Swing, 2013. Pero en el caso del Mercosur, podría significar volver a escenarios como los que lograron revertir los acuerdos que enhebraron Raúl Alfonsín y, primero Tancredo Neves y luego Jose Sarney.

#### **Sección de lecturas recomendadas:**

- Arguello, Jorge, “*Diálogos sobre Europa. Crisis del euro y recuperación del pensamiento crítico*”, Prólogo de Aldo Ferrer, Clave Intelectual, Madrid 2015.
- Ayral, Serra, “*TST and Trade Facilitation Agreements: Leveraging Linkages to Reduce Trade Costs*”, WTO, Economic Research and Statistics Division, Working Paper ERSD-2016-02, Geneva, 01 June 2016, en [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201602\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201602_e.pdf).
- Enzensberger, Hans Magnus, “*Europa en ruinas. Relatos de testigos oculares de los años 1944 a 1948*”, Capitán Swing, Madrid 2013.
- Florensa, Luis Marcelo; Márquez-Ramos, Laura; Martínez-Zarzoso, Inmaculada; Recalde, María Luisa, “*Regional versus global production networks: where does Latin America stand?*”, Applied Economics 2015. en [https://www.researchgate.net/publication/277581035\\_Regional\\_versus\\_global\\_production\\_networks\\_where\\_does\\_Latin\\_America\\_stand](https://www.researchgate.net/publication/277581035_Regional_versus_global_production_networks_where_does_Latin_America_stand).
- Freund, Caroline; Hufbauer, Gary; Jung, Euijin, “*Enhancing Export Opportunities for Small and Medium-Sized Enterprises*”, PIIE, Policy Brief, Washington D.C. June 2016, en: <https://piie.com/system/files/documents/pb16-7.pdf>.
- Khanindra, Das; Nilanjan, Banik, “*What motivates Indian firms to invest abroad*”, Emerald Insight, International Journal of Commerce and Management, en <http://www.nilanjanbanik.in/artical/Emerald-Khanindra-Nilanjan-Paper.pdf>.
- Kommerskollegium, “*Protectionism in the 21st Century*”, Kommerskollegium, National Board of Trade, Stockholm, May 2016, en [http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2016/Protectionism%20in%20the%2021st%20Century\\_webb.pdf](http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2016/Protectionism%20in%20the%2021st%20Century_webb.pdf).
- Schott, Jeffrey J., “*Understanding the Trans-Pacific Partnership: An Overview*”, PIIE, Washington D.C., May 2016, en <https://piie.com/system/files/documents/schott201605paper.pdf>.

- Serbin, Andrés (Coordinador), “*¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*”, CRIES, Buenos Aires 2016.
- Sharma, Ruchir, “*The Rise and Fall of Nations. Forces of Change in the Post-Crisis World*”, W.W. Norton & Company, New York – London 2016.
- Smart, Christopher, “*US Election Note: Economic Policy After 2016*”, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, London, June 2016, en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-06-27-us-election-note-economy-smart.pdf>.
- Stephenson, Sherry, “*Trade Governance Frameworks in a World of Global Value Chains*”, ICTSD–WEF, The E15 Initiative, Policy Options Paper, Geneva 2016, en [http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF\\_Global\\_Value\\_Chainreport\\_2015\\_1401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_Global_Value_Chainreport_2015_1401.pdf).
- UNCTAD, “*Delivering Aid for Trade*”, United Nations Inter-Agency Cluster on Trade and Productive Capacity Geneva, May 2016, en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tc2010d1rev6\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tc2010d1rev6_en.pdf).

---

**(\*) Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.**

