

# Los Cuatro Motores para el Mercosur. Un ejemplo de difusión de ideas<sup>1</sup>

Sumario: RESUMEN.—I. LOS CUATRO MOTORES PARA EUROPA.—1.1. El modelo CME.—1.1.1. Los principios generales y mecanismos de funcionamiento de los CME.—1.1.2. La estructura organizativa de los CME.—1.1.3. La cuestión de la inclusividad CME.—II. CUATRO MOTORES PARA EL MERCOSUR.—2.1. El modelo CMM.—2.1.1. Los principios generales y mecanismos de funcionamiento de los CME.—2.1.2. La estructura organizativa de los CMM.—2.1.3. Las relaciones de los CMM con terceros.—III. LA DIFUSIÓN Y LA EMULACIÓN.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.—VI. ACRÓNIMOS.—VII. AGRADECIMIENTOS.

## RESUMEN

*En noviembre de 2008, cuatro regiones pertenecientes al MERCOSUR suscribieron un acuerdo de cooperación regional por el que, a la imagen de los denominados Cuatro Motores para Europa, se creó la red de los Cuatro Motores para el Mercosur. Ante esta aparente paradoja, el objetivo principal de este trabajo es dar cuenta del proceso que condujo a la creación de los Cuatro Motores para el Mercosur. Para ello, se asume el acervo conceptual del ámbito de análisis de la difusión de ideas y se subraya la importancia que, en ese proceso, tuvieron determinados actores con particulares posiciones de red. Asimismo se proporcionan los elementos que sintetizan los respectivos modelos de cooperación, trazando un escenario de similitudes y diferencias entre ambos, a la vez que facilitando algunas claves analíticas para su contextualización.*

---

★ Doctor en la Escola Superior de Comerç Internacional Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

<sup>1</sup> El proyecto de investigación en curso en el que se enmarca este trabajo ha sido financiado parcialmente por la Fundación Banco Santander, a través de su Programa Iberoamérica. Jóvenes Profesores e Investigadores (en su convocatoria de 2012), así como por la Universidad Carlos III de Madrid, a través programa interno de Movilidad de investigadores (en su convocatoria 2012).

*Este trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección presenta el modelo de cooperación interregional desarrollado por los Cuatro Motores para Europa. Una segunda sección discute el modelo de cooperación interregional desarrollado por los Cuatro Motores para MERCOSUR. Por último, una tercera sección presenta un análisis del proceso de difusión y discute los conceptos fundamentales para adaptarlos al caso estudiado.*

*PALABRAS CLAVE: Unión Europea, MERCOSUR, cooperación interregional, difusión, redes.*

## I. LOS CUATRO MOTORES PARA EUROPA

El 9 de septiembre de 1988 los Presidentes de los Gobiernos regionales<sup>2</sup> de Baden-Württemberg, Cataluña, Lombardía y Rhône-Alpes fijaron, mediante memorándum, su compromiso de establecer las bases para una cooperación multi-lateral a cuatro, en el marco de una asociación de cooperación interregional que acabaría tomando el nombre de Cuatro Motores para Europa (CME).

La firma de ese acuerdo, no obstante, no fue más que el último peldaño de un proceso que había arrancado unos años antes, ya que los primeros movimientos políticos e institucionales que acabaron conduciendo a la formación de los CME se dieron a inicios de 1986, inmediatamente después de las primeras elecciones regionales en Francia. Una vez constituido el primer *Conséil Régional* de Rhône-Alpes, y elegido Charles Béraudier como su primer Presidente, Lothar Späth, en aquel momento Ministro-Presidente de Baden-Württemberg, se apresuró a establecer contacto con su recientemente nombrado homólogo ródano-alpino. Esa rápida reacción no debe sorprender, pues a lo largo de los años precedentes, Baden-Württemberg —así como otros muchos *Länder* alemanes, incluso antes de la Unificación— había seguido con gran expectación el proceso de descentralización en el Estado vecino, que sin duda representaba un aliciente para entablar prometedores proyectos de cooperación transfronteriza.

---

<sup>2</sup> Adoptamos la expresión «Gobiernos regionales» en un calco de la expresión inglesa *Regional Governments*, tan abundante en la literatura especializada. Con ello pretendemos eludir toda la discusión conceptual, aunque a menudo también terminológica, para discutir sobre la manera más adecuada de referir la calidad y naturaleza de los gobiernos sub-Estatales.

En congruencia con lo anterior, a lo largo del texto utilizaremos la expresión «región» para referirnos de forma genérica, y a riesgo de perder algún matiz explicativo, a la pléyade de unidades políticas (y administrativas) de nivel sub-Estatal objeto de este estudio. Por mor de conseguir una cierta simplicidad y fluidez textual, con la expresión «región» haremos alusión a las muy distintas formas en que se han constituido esas estructuras políticas y administrativas de acuerdo con la constitución de sus respectivos Estados: Departamento (Alto Paraná, Paraguay); Land (Baden-Württemberg, Alemania); Comunidad Autónoma (Cataluña, España); Provincia (Córdoba, Argentina); Regione (Lombardia, Italia); Estado (Paraná, Brasil); Région (Rhône-Alpes, Francia), y Departamento (Rivera, Uruguay).

Si bien la iniciativa suscitó no pocas desconfianzas tanto por parte del propio Estado francés, que no estaba dispuesto en ningún caso a permitir una «paradiplomacia» regional, como también por parte de las Instituciones comunitarias, temerosas de la promoción de diferentes velocidades en el proceso de integración, los dos Presidentes rápidamente adoptaron una declaración común que subrayó el carácter histórico del proyecto, y manifestó la voluntad de las dos regiones de convertirse en verdaderos motores de crecimiento económico<sup>3</sup> para sus respectivas regiones, a la par que en catalizadores de mayores niveles de integración europea.

Cataluña y Lombardía, por su cuenta, no tardaron en sumarse a la dupla original. De acuerdo con el relato que proporciona Kukawka (1999, 23), el autor que probablemente haya trabajado el tema con mayor profundidad, la decisión de incorporar esas otras dos regiones surgió, por lo menos en parte, de la actitud de Charles Béraudier, quien desde el principio estimó oportuna la posibilidad de incluir Cataluña, con su Presidente de la Generalitat Jordi Pujol a la cabeza, en aquel proyecto en ciernes. Lothar Späth, lejos de oponerse a una ampliación del número de motores, propuso en contrapartida la incorporación de la Lombardía, siguiendo la sugerencia que le había sido realizada poco tiempo antes por Francesco Cossiga, por aquel entonces Presidente de la República Italiana.

Aunque a primera vista estas regiones podían aparentemente tener intereses contrapuestos, el proyecto de asociación de los CME representó para todas ellas una nada desdeñable ventana de oportunidad, tanto económica como política. En un momento en que el proyecto comunitario se encontraba en plena efervescencia (no sólo por la reciente incorporación de España y Portugal, sino sobre todo el estadio de negociaciones previas a las profundas reformas que conducirían a la firma del Tratado de Maastricht), la voluntad de hacerse con un espacio propio —tanto individual como colectivamente— jugó un rol decisivo para las regiones implicadas. Y la posibilidad añadida de aprovechar las posibles economías de escala, así como las sinergias —concepto muy en boga en aquellos años— que pudieran darse en los numerosos ámbitos de política pública contemplados, pesaron mucho más que los potenciales efectos perversos que el proyecto de cooperación interregional pudiera conllevar a cada una de las regiones involucradas. Por último, ante la percepción de la existencia de ciertas problemáticas comunes en tanto que motores de crecimiento, la coordinación de una cierta masa crítica para ejercer presión en las respectivas esferas nacionales a la vez que en la escala comunitaria, resultó también un factor decisivo.

Este momento fundacional permite pues vislumbrar algunas de las claves explicativas del surgimiento de los CME, y el involucramiento de esos socios precisamente, y no otros. Por un lado, Baden-Württemberg y Lombardía, dos

---

<sup>3</sup> El concepto «Motor de Crecimiento» (*Wachstumsmotor*, en el original alemán) fue desarrollado en los años ochenta por el Land de Baden-Württemberg para definir su propio rol dentro del espacio económico y productivo alemán, e indudablemente inspiró el nombre para los Cuatro Motores para Europa (Kukawka, 1990).

regiones con una importante tradición industrial encontraron así un potencial mecanismo para favorecer, más si cabe, la internacionalización de sus densas redes de pequeñas y medianas empresas y de polos científicos y tecnológicos. Para la Lombardía además, los CME proporcionaban un nuevo elemento de anclaje a la «Gran Dorsal», probablemente la línea de fuerza (Brunet 2002) más robusta del espacio europeo, lo que le auguraba también la posibilidad de dar visibilidad a la pretendida distancia entre *il Nord* y el *Mezzogiorno* italianos.

En cuanto a Rhône-Alpes, los CME significaban también una manera palpable de mostrar su dinamismo político y su capacidad para establecer lazos fuertes con socios de naturaleza política distinta a la tradicional cooperación en el ámbito municipal lideradas por Lyon (eso, teniendo en cuenta su reducido presupuesto y sus reducidas capacidades legislativas, si se comparaba con el resto de motores). Y esa era también la situación para Cataluña que, después del restablecimiento del Gobierno autonómico en 1980, buscaba llevar hasta al límite las posibilidades que ofrecía el nuevo Estado de las Autonomías, en el contexto de la definición abierta de la estructura de Estado en el nuevo orden constitucional.

Estas actitudes y predisposiciones hacia la cooperación interregional propiciaron una sucesión de acuerdos bilaterales de cooperación entre esas distintas regiones que<sup>4</sup> a la postre conducirían, como ya hemos anticipado, a la firma del memorándum a cuatro que estableció las bases para la constitución de los CME. Es interesante recalcar como el primero de todos estos acuerdos bilaterales, suscrito entre Baden-Württemberg y Rhône-Alpes, el 17 de junio de 1986, ya reconocía que la cooperación interregional era «un elemento importante para la construcción de Europa»<sup>5</sup>, al tiempo que afirmaba que esa cooperación interregional también encarnaba «la pluralidad y el dinamismo de Europa a través del desarrollo de estrechas relaciones que promueven las instituciones democráticas y entre las fuerzas de investigación y la vida económica y cultural» (Kukawka, 1999, 25).

No obstante, el acto con un mayor peso político y simbólico para los CME fue el memorándum de septiembre de 1988 pues, además de instituir oficialmente la red, esbozó de una manera inequívoca las bases para la consolidación de un particular *modus operandi* en el seno de la organización.

Para Kukawka (1996, 20), esta serie de acuerdos bilaterales y multilaterales:

<sup>4</sup> De manera exhaustiva: Acuerdo entre Rhône-Alpes y Lombardía, de 9 de abril de 1987.

1. Acuerdo entre Baden-Württemberg y Cataluña, de 27 mayo de 1987.

2. Acuerdo en el ámbito de la formación profesional entre Baden-Württemberg y Cataluña, de 8 de febrero de 1988.

3. Acuerdo de cooperación entre Cataluña y Lombardía, de 1 de marzo 1988.

4. Acuerdo de cooperación y protocolo en la ciencia y la tecnología entre la región Rhône-Alpes y Cataluña, de 24 de marzo de 1988.

5. Acuerdo entre el Baden-Württemberg y Lombardía, de 30 de mayo de 1988.

6. Acuerdo para trabajar en el sector agrícola entre la región Rhône-Alpes y Lombardía, de 1 de septiembre de 1988.

<sup>5</sup> Debido a la diversidad de los textos originales que se citan, y en un intento de conferir cierta homogeneidad lingüística al presente trabajo, todas las citas textuales han sido traducidas.

«muestran claramente la originalidad y la ambición de ese modelo de cooperación de nuevo cuño. La originalidad residía en la voluntad de esas regiones de encontrar conjuntamente nuevas sinergias, complementariedades entre esos socios que hasta el momento nada había impelido a cooperar. En cuanto a la ambición, se percibía llanamente en los ámbitos materiales en el conjunto de los acuerdos, ya sea en la investigación, la educación superior, la transferencia tecnológica, las infraestructuras de comunicación, la economía o la cultura».

A partir de ese momento fundacional la articulación del modelo de cooperación de los CME siguió un proceso de consolidación y perfeccionamiento sobre la base y el *know-how* institucional desarrollado a lo largo de años de cooperación. Resulta interesante ver cómo los CME vincularon muy rápidamente su propia dinámica asociativa al contexto de la integración regional en Europa, y cómo esta constituyó una referencia prioritaria desde sus inicios, siendo varios los elementos que permiten cotejar esta afinidad y adscripción al proceso de integración europea. En primer lugar, los CME consideraron el Principio de subsidiariedad, consagrado más tarde en el Tratado de Maastricht, como la justificación última de su *raison d'être*. Asimismo, asumieron que el fortalecimiento de su propia capacidad de acción, tanto en el interior como en el exterior, pasaba también por el refuerzo de la capacidad de acción de las Comunidades, como contrapeso al poder de los Estados. Por último, los CME interpretaron de forma muy clara que sus intereses quedaban alineados con aquellos de algunas de las nuevas Instituciones comunitarias creadas con el Tratado de Maastricht, en especial el Consejo de las Regiones (CdR), con el que quisieron establecer desde el primer momento unos lazos privilegiados para, por un lado, poder compartir sus experiencias con el conjunto de las regiones europeas; y por el otro, estar en condiciones de introducir sus demandas y opiniones de una forma más directa.

En este sentido, incluso el propio nombre que se dio al proyecto de cooperación interregional es alusivo a esa actitud —individual y colectiva— hacia el proceso de integración europeo. El matiz que introducía la referencia a unos Motores «para» Europa, contrapuesta a una referencia quizás más inmediata a unos Motores «de» Europa, constituía toda una declaración de intenciones: no solamente pretendían ser Motores de un crecimiento económico (y tecnológico) sino que también aspiraban a convertirse en Motores de una determinada forma de entender el proceso de integración europeo (caracterizada, entre otras cosas, por un fuerte componente multi-nivel).

### 1.1. El modelo CME

Además de esa clara adscripción al proceso de integración europeo, los CME sentaron una forma muy particular de funcionamiento interno (y externo). Para Kukawka (1999, 20) lo que estaba encima de la mesa era una «fi-

losofía común de la cooperación interregional», que indudablemente motivó «nuevas perspectivas y preguntas difíciles para cualquier persona preocupada por la construcción europea y su evolución».

Para un análisis exhaustivo de ese *modus operandi* tan particular resulta apropiado distinguir entre: (i) los principios generales y mecanismos de funcionamiento de la red de cooperación; (ii) las cuestiones relacionadas con su estructura organizativa y; finalmente, (iii) el marco de relaciones de los CME con terceros.

### 1.1.1. *Los principios generales y mecanismos de funcionamiento de los CME*

Los CME nunca consideraron la creación de nuevas estructuras administrativas en el marco comunitario. Por el contrario, de acuerdo con los miembros fundadores, los CME tenían que convertirse más bien en un nuevo espacio de diálogo y acción política (y económica) en el que encontrar soluciones a problemáticas compartidas. Los CME siempre han proclamado la complementariedad (y necesaria imbrincación) de los niveles político-administrativos representados por las regiones y las Comunidades para favorecer un desarrollo parsimonioso del proceso de integración europea. Como no podía ser de otra manera, este énfasis ha sido tradicionalmente muy bien recibido por la Instituciones comunitarias que han visto en los CME «un mecanismo deseable para reforzar la cooperación interregional y fomentar también un sentido de unidad en Europa» (Wolfe, 2000, 70).

Sin embargo ello no ha impedido que esos esfuerzos de coordinación llevados a cabo por los CME hayan provocado, en momentos puntuales, la preocupación de las Instituciones comunitarias hasta el punto que Jacques Delors llegó a mostrar sus suspicacias por el hecho de que CME pudieran convertirse fácilmente en un «club rico» (Kukawka, 1999, 25). Ante esta perspectiva, los CME siempre han reforzado su capacidad para dinamizar el propio proceso de integración europeo, a la vez que no han desperdiciado ninguna ocasión de subrayar que el proyecto de integración europeo no podía volcarse exclusivamente hacia las regiones menos desarrolladas.

Con respecto al contenido material del proyecto de cooperación, teniendo en cuenta las características de los respectivos tejidos económicos, productivos, e incluso sociales, de las cuatro regiones fundadoras, así como al carácter progresivo y abierto que se pretendía conferir al proyecto, los CME han priorizado tradicionalmente un enfoque sectorial, muy en la línea de aquella vieja idea del *spill-over* comunitario. Así, el primer acuerdo entre Baden-Württemberg y Rhône-Alpes de 1986, ya mencionado, apostó por la enseñanza, la formación continua y la investigación, y ante todo, persiguió el desarrollo de actividades conjuntas y el favorecimiento de la creación de redes que pudieran aprovechar capacidades ya existentes (Wolfe, 2000).

### 1.1.2. La estructura organizativa de los CME

Desde los primeros contactos entre los futuros CME existió una apuesta por el establecimiento de un modelo de asociación pragmático que, ante todo, renunciara a la creación de un aparato burocrático suplementario y que, por el contrario, se aprovechara las capacidades administrativas y de gestión ya existentes en las respectivas regiones, lo que los propios CME denominan flexibilidad institucional<sup>6</sup>. Esta voluntad explícita de no crear nuevas estructuras administrativas *ex professo* ha tenido como resultado la emergencia de un número para nada insignificante de experiencias de movilidad de funcionarios y trabajadores en prácticas, y la consolidación del *habitus* del intercambio de información y conocimientos sobre diferentes experiencias legislativas, administrativas y técnicas, que han garantizado una cierta difusión de buenas prácticas. Ello ha conllevado también a la creación de grupos *ad hoc* para temas específicos, y ha permitido avanzar hacia una asociación de carácter flexible y capaz de evolucionar en función de las necesidades de cada momento.

En relación a su organigrama, cabe destacar también que los CME han tenido históricamente una Presidencia rotativa, apoyada por una Secretaría Ejecutiva, también rotativa. Esto ha permitido que fueran diversas las orientaciones estratégicas que han marcado el desarrollo de los CME, en función de la procedencia regional del Gobierno que ostentara la Presidencia, así como de las distintas sensibilidades ideológicas presentes en los distintos arcos parlamentarios. Ello ha venido a reforzar, si se quiere, el alto valor simbólico que se ha conferido a esa Presidencia expresado, por ejemplo, en el hecho que todos los documentos que emanan de ella son publicados en las cuatro lenguas oficiales de la asociación. En paralelo a la Presidencia queda configurada la Conferencia de Presidentes, cuyas tareas principales no son otras que hacer balance (anual) de las medidas adoptadas, la aprobación del programa de acción para los siguientes años y establecimiento de posiciones comunes sobre temas de interés, como la que suscribieron el 10 de octubre de 2001 a propósito del Libro Blanco de la gobernanza en Europa, impulsado por la Comisión Europea.

El llamado Comité de Coordinación, compuesto por altos funcionarios de cada región y presidido por la misma región que asume la Presidencia de la CME, además de la coordinación de las acciones sectoriales, se encarga de los preparativos de la Conferencia de Presidentes y, tras esta, de la ejecución de las decisiones tomadas.

Por último, quedan por mencionar los Grupos de trabajo sectoriales, encargados en el día a día de la dinamización y realización de los trabajos, y verdaderos artífices de ese particular *modus operandi*. Su ámbito temático engloba los campos de política pública de mayor interés para los CME: docencia e investigación; juventud y deporte; arte y cultura; asuntos sociales; economía; agricultura; trabajo familiar; transporte y comunicaciones; medio ambiente;

<sup>6</sup> <http://www.4motors.eu/-Organitzacio-.html>, última visita: 14 de octubre de 2013.

intercambios informáticos; teleregiones. Su coordinación es permanente y corre a cargo de alguno de las regiones de la red (la distribución temática se fijó en la reunión de Presidentes del 17 de marzo de 1995).

### 1.1.3. *La cuestión de la inclusividad CME*

Un último rasgo característico de la forma de cooperación desarrollada por los CME, y que ha conllevado no pocos debates internos, es la inclusividad de los CME, esto es, su capacidad (voluntad) para atraer nuevas regiones al proyecto. Si bien muy al principio, y bajo la propuesta de Lothar Späth, se barajó la posibilidad de que las regiones de Flandes y Regiaõ do Centro (Portugal) se sumaran en calidad de nuevos Motores, lo cierto es que, finalmente, los CME nunca acabaron ampliando el número de sus miembros de pleno derecho. Parece ser que éstas regiones habrían encontrado la oposición ródano-alpina (en el primer caso) y catalana (en el segundo), y que ello justificaría por qué la experiencia habría acabado consolidándose a cuatro. Kukawka (1999, 24) lo explica de este modo.

«Con estos tres socios, quedó claro muy rápidamente que existía un riesgo de disolución y dispersión de esta experiencia, que [sólo] adquiriría sentido pleno si se demostraba su capacidad para intervenir en el marco de los Estados respectivos de las cuatro regiones, a la vez que en el plano europeo como [co]participies del proceso de construcción europeo. Para ello, era necesario no ser demasiado numerosos y no añadir nuevas dificultades a aquellas que ya pudiera derivarse de los cuatro socios fundacionales: lenguas, las distancias, las pluralidad de prácticas administrativas, las redes interpersonales, etc.»

A pesar de que esas propuestas de ampliación hacia nuevos Motores terminaron en vía muerta, en sintonía con el carácter abierto, pragmático y funcional que han consolidado, los CME han invitado a otras regiones a participar en sus actividades. Muchas veces tomando como punto de partida proyectos de cooperación bilaterales ya existentes, a veces muy modestos, que potencialmente podían convertirse en acuerdos multilaterales más ambiciosos; otras, se han creado *ex novo*.

Este enfoque impulsó la creación de la figura de las «Regiones Asociadas» que, si bien no pueden asumir la Presidencia ni tampoco participar en las reuniones de coordinación, sí que tienen reconocido el derecho a participar en los grupos de trabajo sectoriales. Además de la propia Flandes, este ha sido el caso de Gales y también, cuando las condiciones democráticas lo permitieron, del Województwo małopolskie (Polonia).

Cabe destacar, finalmente, que para los CME el componente geográfico no ha tenido un peso específico en el momento de considerar un posible proyecto de asociación con terceros, sino que los CME han igualmente impulsado la creación de regímenes especiales de cooperación con regiones relativamente



alejadas sobre el planisferio. Hasta el momento, la experiencia más remarcable en este sentido fue el acuerdo de cooperación suscrito entre los CME y Ontario (Canadá), el 15 de junio de 1990, y que centró la agenda común en el ámbito de la política de transferencia científica y tecnológica (Rampersad, 1990).

Según Wolfe (2000) la idea de motores de crecimiento había atraído la atención de los liberales en Ontario desde tiempos remotos, ya que coincidía en buena medida con la imagen que la región tenía de sí misma y también de su papel en la Federación canadiense. De ahí que el gobierno de Toronto se sintiera rápidamente identificado con Baden-Württemberg y el resto de Motores. Por parte de los socios europeos, Ontario significaba, en un sentido amplio, un acceso más inmediato a los mercados englobados en la zona de libre cambio incluida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a la vez que el entrelazamiento de vínculos institucionales con una de las federaciones más estables en el ámbito internacional.

Aunque en sus inicios la experiencia transatlántica generó muchas expectativas, lo cierto es que ese marco multilateral fue paulatinamente perdiendo vigor y entusiasmo. Para Wolfe (2000, 279), ello se debió al hecho que el acuerdo entre los CME y Ontario llegó en un momento en que estos perseguían el establecimiento de relaciones de asociación con nuevos *partenaires* en cualquier parte del mundo, mientras que posteriormente, momento que coincide con los primeros pasos de la política regional de la Unión Europea (UE) tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los CME reorientaron sus intereses hacia el propio ámbito europeo.

En cualquier caso, la experiencia con Ontario abrió la puerta a otros proyectos de cooperación y plataformas de intercambios de experiencias transatlánticos.

## II. CUATRO MOTORES PARA EL MERCOSUR

Sin perder de vista esos notorios esfuerzos por parte de los CME para entablar lazos de cooperación con nuevas regiones, incluso en ámbitos geográficos distintos al europeo, no deja de sorprender que 20 años después de su constitución, y en un contexto totalmente distinto al analizado por el programa del Nuevo Regionalismo (exempli gratia, Keating, 1998), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) asistiera también a la fundación de sus propios Motores.

En efecto, el 17 de noviembre de 2008, los Gobernadores de Alto Paraná (Paraguay), Córdoba (Argentina), Paraná (Brasil) y Rivera (Uruguay) firmaron el Protocolo por el que se creaba a una red de cooperación interregional suramericana que tomó el nombre de Cuatro Motores para el Mercosur (CMM).

De acuerdo con Celso Amorim (Agência Estadual de Notícias, 2010), la iniciativa del proyecto de los CMM se debió a Roberto Requiza, Gobernador del Estado de Paraná entre 2007 y 2010 (aunque también lo fuera en legislaturas anteriores), quien introdujo la cuestión en el plan de trabajo del Proto-

colo de Cooperación Descentralizada que Paraná y Rhône-Alpes firmaron en febrero de 2007<sup>7</sup>.

Asumiendo de alguna forma el rol de impulsor del proyecto de los CMM, al igual que en su momento lo hiciera Baden-Württemberg con la red de los CME, Paraná aprovechó los meses siguientes a ese encuentro al más alto nivel para avanzar tanto en la definición del modelo de cooperación como en la de sus futuribles socios. Y si en cuanto a lo primero, la cercanía con Rhône-Alpes había influido claramente en la idea del marco de cooperación deseable, en cuanto a lo segundo las alternativas tampoco fueron muchas.

La Provincia de Córdoba resultó un candidato idóneo por muy diversas razones. En primer lugar, y fundamental, por la convergencia existente en materia económica y comercial. Ambas regiones contaban, por ejemplo, con sectores metal-mecánicos muy desarrollados. De hecho, se daba la particularidad que una de las grandes multinacionales del sector automovilístico tenía sus dos plantas de producción más importantes en Latinoamérica en ambas regiones. Además, el sector agro-industrial era también importante en Paraná y Córdoba, en especial para esta última, que había desarrollado un notable *know-how* en el sector), y que estaban dispuestas a explotarlo para llegar a otros ámbitos de la región. Por último, Córdoba contaba con un buen tejido de centros de investigación (teórica y aplicada), y tras los años de crisis económica a principios de la década del 2000, los sectores públicos y privados cordobeses participaban de la idea de retomar el tiempo perdido y abrirse al mundo con estructuras con valor añadido.

En otro orden de cosas, y probablemente tanto o más crucial que el anterior, Córdoba había mostrado, por lo menos desde la reinstauración de la Democracia argentina en 1983, un dinamismo institucional y una proyección internacional remarcables. Las históricas reivindicaciones motivadas por el centralismo sobre el que se había construido Argentina desde la época de la colonia así como el carácter emprendedor del tejido productivo de la provincia hicieron, por ejemplo, que el Gabinete de Eduardo César Angeloz, Gobernador de la Provincia de Córdoba en 1983, fuera el primer gobierno provincial argentino que incluyó una cartera en comercio exterior. Asimismo, la reforma constitucional argentina de 1994 le había proporcionado los instrumentos legales para emprender varios proyectos de cooperación interregional<sup>8</sup>, tanto en la escala nacional como la internacional, lo que le había reportado una experiencia considerable a las instituciones provinciales.

---

<sup>7</sup> El marco de cooperación entre estas dos regiones había arrancado en el año 2000, con la firma de una carta de intenciones, y avanzó sustantivamente con la aprobación conjunta de una Declaración de intenciones en octubre de 2005, precedente inmediato del Protocolo de Cooperación que se firmó aprovechando la visita de Jean-Jack Queyranne, Presidente del Conseil Régional de Rhône-Alpes a Curitiba (Forgères 2008).

<sup>8</sup> El artículo 124 de la Constitución de la Nación Argentina, de 22 de agosto de 1994, reconoció que «Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación», mientras que el artículo 125 estipuló los ámbitos en los que esa cooperación podía darse.

En este sentido, Córdoba había suscrito con la Provincia de Santa Fe, en agosto 1998, un Tratado de Integración Regional, de carácter económico y social, por el que se constituyó la denominada Región Centro, al que menos de un año más tarde se adhirió también la Provincia de Entre Ríos. En el ámbito internacional, Córdoba se hallaba presente en varias redes de cooperación e intercambio de experiencias, siendo quizás la más destacada el Proyecto Regional de Innovación que compartía con Santa Catarina (en Brasil), Emilia-Romagna y Baden-Württemberg, centrado en «el campo de la cooperación institucional con el objetivo de fortalecer el diseño de la estrategia regional de innovación, implementación y administración, además de reforzar los servicios de apoyo para la integración de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) y las microempresas en el sistema regional de innovación»<sup>9</sup>. Por último, en otro plano institucional totalmente distinto, aunque a la postre igualmente importante para el funcionamiento de los CMM, la Agencia ProCórdoba, organismo de promoción del comercio exterior de la provincia, contaba de igual forma con sus propias redes internacionales.

En cuanto a Alto Paraná y Rivera, su consideración llegó igualmente a propuesta de Paraná, a lo que Córdoba en ningún momento mostró ninguna objeción. Ante la necesidad, simbólica si se quiere, de encontrar otros posibles socios en el resto de Estados miembros de MERCOSUR, Paraná apostó por esas dos regiones por motivos muy distintos, aunque ambas presentaban el mismo inconveniente de su reducida capacidad legislativa por pertenecer, las dos, a Estados unitarios escasamente descentralizados.

En cualquier caso, ambas regiones mostraban ciertas características similares que las hacían atractivas tanto para Paraná como para Córdoba. En primer lugar, Alto Paraná y Rivera eran regiones fronterizas (de especial relevancia era la situación de Alto Paraná, situada en la llamada Triple frontera, entre Argentina, Brasil y el propio Paraguay), y se encontraban asimismo en zonas alejadas de las respectivas capitales, y de las influencias político-institucionales que de ello pudieran derivarse. Por otro lado, las posibilidades de expansión económica en ambas regiones eran destacables. A título individual, Alto Paraná destacaba tanto por su saliente sector terciario especializado en componentes tecnológicos, informática y electrónica (acumulado en buena parte en su capital, Ciudad del Este), como por su importante sector agro-industrial, que lo situaba como el mayor productor de granos del Paraguay. Rivera, por su lado, no era ajena a la cooperación internacional pues participaba ya en algunos proyectos en el ámbito de la preservación de áreas medioambientales protegidas, en partenariat con algunos municipios europeos. Además, como Paraná, Rivera contaba también con una dilatada experiencia en cooperación transfronteriza en la lucha contra ciertas epidemias, como la del dengue. Todo ello la convertía en una candidata poco problemática institucionalmente hablando. En cuanto a ellas, la posibilidad de quedar integradas en la red de cooperación

---

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/international/pdf/eulacris\\_summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/pdf/eulacris_summary_es.pdf), última visita 10 de octubre de 2013.

interregional que se establecía en el MERCOSUR representaba una ventana de oportunidad en cuanto a legitimación de su acción política, a la vez que las conectaba con dos de las regiones económicamente más activas y dinámicas de la región, a excepción de las respectivas capitales estatales. Paraná y Córdoba representaban, por otro lado, excelentes contrapartes en ciertos ámbitos de política pública, como el turismo, donde argentinos y brasileños eran referentes en la región (Cataratas de Iguazú, Sierras de Córdoba...) o la Educación Superior (no se puede olvidar que la Universidad Nacional de Córdoba es la institución universitaria más antigua de América del Sur y constituye un polo de atracción universitario muy importante).

## 2.1. El modelo CMM

Al igual que se ha afirmado que los CME desarrollaron, en su momento, una «filosofía común de cooperación interregional», es preciso señalar ahora que los CMM han desarrollado también, o mejor dicho, están en proceso de desarrollar, su propia filosofía de cooperación interregional. Y si bien es innegable la influencia del modelo de los CME, sería descabellado presumir que los CMM han simplemente optado por un calco, en el fondo y en la forma, de las propuestas europeas. A la cuestión objetiva, evidente por otra parte, que ni el momento histórico ni el marco de integración regional en el que ambas redes se inscriben son totalmente distintos, se le añade una cuestión subjetiva que ha llevado a los socios suramericanos a buscar la innovación institucional en aquellos aspectos que el modelo de los CME no satisfacía sus propias necesidades.

Para trazar satisfactoriamente el *modus operandi* desarrollado por los CMM, a la vez que para mostrar las concomitancias, similitudes y diferencias con el modelo CME, parece adecuado utilizar la misma tipificación de los rasgos distintivos del modelo de los Motores europeos. De este modo, distinguiremos de nuevo entre: (i) los principios generales y mecanismos de funcionamiento de la red de cooperación, (ii) las cuestiones relacionadas con su estructura organizativa y, finalmente (iii), el marco de las relaciones de los CME con terceros.

### 2.1.1. *Los principios generales y mecanismos de funcionamiento de los CME*

Las distintas valoraciones y proyecciones de los socios de los CMM quedaron plasmadas en el texto del Protocolo de intenciones para la puesta en marcha de la Red latinoamericana de los «Cuatro Motores para el Mercosur»<sup>10</sup>, que fijó tanto los objetivos, como las estructuras y los instrumentos con los que querían impulsar esa asociación de cooperación interregional. Como en

---

<sup>10</sup> [http://www.4motores.pr.gov.br/4motores\\_es/arquivos/File/protocolo4mmespanhol.pdf](http://www.4motores.pr.gov.br/4motores_es/arquivos/File/protocolo4mmespanhol.pdf), última visita 10 de octubre de 2013.

el caso de los Motores europeos, desde un primer momento, los CMM insirieron su fundación en el marco de integración regional del MERCOSUR. El Preámbulo del texto fundacional es una auténtica declaración de intenciones en eses sentido:

*«(...) [las Partes] en sintonía con la política de sus respectivos Gobiernos nacionales de desarrollar y aprimorar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); convencidos de la importancia de promover el desarrollo sustentable y participativo de los Estados, Provincias, Departamentos y Municipios del MERCOSUR, que se entrelazan en el corredor biánico; unidos por el deseo común de participar, en el plan regional, de la realización de ese objetivo; conocedores del potencial de contribución de las respectivas comunidades para la aceleración, el espesamiento y el perfeccionamiento del MERCOSUR, mediante la cooperación descentralizada (...)»*

Es interesante apreciar, como contrapunto a la lógica del modelo CME, como aparece también una alusión diáfana al ámbito municipal en el marco de cooperación. Son varios los elementos que podrían explicar esas diferencias. En primer lugar, no puede menospreciarse el hecho que dos de los cuatro socios de los CMM, Alto Paraná y Rivera, no tienen capacidad legislativa en el nivel regional. Así, en el entorno de los CMM, la estrategia regional de innovación pasaría también por el aumento de capacidades locales, lo cual raramente ocurre en el entorno CME. Rivera ha marcado la pauta en este ámbito, y ha acabado confirmando a los CMM ciertos rasgos de municipalismo, si bien las unidades básicas de la red de cooperación son las regiones. En segundo lugar, el hecho que en las regiones del CME se encuentren ciudades de la talla e inercia de Barcelona, Lyon, Milano o Stuttgart, todas ellas ciudades de referencia no sólo en sus respectivos Estados sino en el espacio europeo y mundial, y con sus propias redes de cooperación<sup>11</sup>, podría haber sugerido a los CME la necesidad de no desarrollar el proyecto en tal sentido.

### 2.1.2. *La estructura organizativa de los CMM*

La estructura organizativa de los CMM reprodujo de manera casi exacta el organigrama de los CME. El Consejo de Gobernadores compuesto por los Gobernadores y Presidentes del Ejecutivo de las cuatro regiones es el más alto órgano decisonal, y a la vez que simbólico, con la función principal de establecer las directrices a corto, medio y largo plazo para ordenar el trabajo de la red.

Asimismo, como ocurre en el caso europeo, los CMM optaron por una Presidencia rotativa, apoyada por un Comité de coordinación, integrado por altos funcionarios de cada una de las regiones, con un máximo cinco por cada

<sup>11</sup> Paradigmático resulta, por ejemplo, el caso de Lyon (exempli gratia, Payre, 2010).

una de ellas, con el encargo de articular las acciones comunes de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo de Gobernadores.

Y como ocurre también en el caso europeo, el trabajo cotidiano de cooperación queda en manos de grupos de trabajo *ad hoc*, que los denominan Unidades temáticas técnicas. De configuración variable, estos equipos de trabajo están compuestos por funcionarios de cada una de las regiones y abarcan la totalidad de los ámbitos temáticos recogidos en el Protocolo: turismo; agricultura, ganado y alimentos; salud; medio ambiente; industria y comercio exterior; educación, ciencia y tecnología; cultura; trabajo. Cabe destacar, por último, y ese es un rasgo distintivo de la estructura organizativa de los CMM, que el impulso al trabajo de esas Unidades queda a cargo de una Secretaría ejecutiva permanente. Organismo, además, que queda siempre bajo la responsabilidad del Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), organismo público brasileño, creado en 1961, con el objetivo de coordinar y potenciar la cuestiones de desarrollo económico y social de los Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, y Rio Grande do Sul, y en especial aquellas derivadas de la cooperación internacional y el proceso de integración de MERCOSUR<sup>12</sup>. La particularidad de este organismo es, por lo tanto, doble. En primer lugar por su carácter permanente y su posición en el organigrama de los CMM como bisagra entre el Comité de coordinación de naturaleza política y las Unidades temáticas técnicas de naturaleza técnica-administrativa. Y en segundo lugar, por el hecho que el CODESUL, un organismo estrictamente brasileño, ostente su titularidad.

### 2.1.3. *Las relaciones de los CMM con terceros*

Otro rasgo característico del modelo impulsado por los CMM es su apuesta por la inclusividad. De hecho en el texto del Protocolo de intenciones que acabó dando lugar a su constitución, los CMM expresó que los «Cuatro Motores para el MERCOSUR será abierto a la adhesión de Estados o Provincias de otros países, en la medida en que estos pasen a integrar el MERCOSUR con la condición de miembros de pleno derecho».

Esta actitud, que sin duda comparte los elementos de base con el modelo del CME, muestra también algunas particularidades relevantes. La diferencia sustancial radica en el hecho que los CMM no han cerrado la posibilidad, como sí hicieron los CME, de incluir nuevos miembros de pleno derecho a la red (siempre que las nuevas regiones no pertenezcan al mismo Estado que alguna de los Motores ya presentes). Ello empero, por lo menos hasta el momento, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, el 04 de julio de 2006<sup>13</sup>, no ha supuesto la incorporación de ninguna nueva región

<sup>12</sup> <http://www.codesul.com.br/?file=oquee.phtml>, última visita 10 de octubre de 2013.

<sup>13</sup> [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006\\_PROTOCOLO\\_ES\\_AdhesionVenezuela.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf), última visita 10 de octubre de 2013.

a los CMM, de la misma forma que las negociaciones por la adhesión de Bolivia<sup>14</sup>, pendiente todavía de ratificación, tampoco han alentado ningún movimiento en este sentido.

Por otro lado, los CMM no han previsto, hasta el momento, ningún estatus equivalente a las Regiones asociadas de los CME, aunque en alguna ocasión han considerado la posibilidad de que otras regiones de sus Estados respectivos acompañen a la red en alguna misión, o cuenten con su apoyo en los proyectos de cooperación con contrapartes europeas. En consonancia con lo anterior, cabe decir que algunos de los Motores suramericanos han promovido la participación de otras regiones de sus propios Estados en las reuniones de alguna de las Unidades temáticas técnicas, creando así circunstancialmente una situación *de facto* a medio camino entre todas las figuras que venimos considerando. Este fue el caso, por ejemplo, de la reunión que la Unidad de Comercio Exterior de 17 de septiembre de 2009, en la que Córdoba facilitó la presencia de delegados de las Provincias argentinas de Misiones y Salta.

Por último, es también notorio que hasta el momento, los CMM no han establecido ningún contacto, como red, con ninguna otra región, tal y como los CME hicieron, como se vió, con Ontario. Ello parece responder en gran medida al hecho de que los CMM es una estructura organizativa en creación, con objetivos —y también culturas institucionales— muy dispares, así como con una incipiente experiencia cooperativa en común, que deberá desarrollarse en el futuro. No obstante, fruto también de la misma idea de flexibilidad y rapidez institucional con la que los CMM han querido dotarse, es preciso señalar que en alguna ocasión los Motores suramericanos con unas redes de cooperación internacional más densas, sobre todo Córdoba, han expresado su predisposición de poner ese bagaje y *expertise* institucional al servicio de los CMM en su conjunto para, entre otros objetivos, dar mayor visibilidad a la propia red.

La salvedad a la situación descrita anteriormente, la registra la relación privilegiada que los CMM han establecido con los CME. Tanto es así que en el Preámbulo del Protocolo por el que quedaron constituidos los CMM, se hace una referencia inequívoca a los paralelismos con el caso de los Motores europeos, evocando «la importancia que la participación de los entes regionales de los países tuvo para la profundización y logro de la integración europea», toda vez que se resalta que la institucionalización de los CMM vino dada por «intermedio de los Quatre moteurs pour l'Europe» y se reconoce «los beneficios de aplicar en el ámbito del Mercosur, tal modelo de integración».

Pero debe señalarse también la especial relación que los CMM establecieron, por lo menos en su momento fundacional, con Rhône-Alpes. Como ya se ha visto, todo apunta a que fue la intermediación del todavía hoy Presidente del Conséil regional de Rhône-Alpes Jean-Jack Queyranne, la que permitió a Paraná familiarizarse con la idea de los Motores, y la que premió a Roberto

---

<sup>14</sup> [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/protocolo\\_adhesion\\_bolivia\\_al\\_mercosur.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/protocolo_adhesion_bolivia_al_mercosur.pdf), última visita 10 de octubre de 2013.

Requia ó, Gobernador del Estado de Paraná, a buscar socios para un proyecto de similares características en el MERCOSUR. Ese papel intermediador quedó incluso reflejado en el acto de la firma del Protocolo de creación de la red suramericana en el que, como testigos, ejercieron, Jean Besson, en aquel momento Vicepresidente del Conséil Régional de Rhône-Alpes y Roger Fougères, Vicepresidente con la cartera de Enseñanza Universitaria e Investigación de Rhône-Alpes.

Ahora bien, lo que inequívocamente señala la existencia de una relación privilegiada entre los CMM y Rhône-Alpes, es que los socios suramericanos explicitaran como uno de sus objetivos fundacionales:

*«(...) 6. Realización de acciones conjuntas en los ámbitos de la economía, investigación e innovación, la apertura de una representación de Entreprise Rhône-Alpes Internacional (ERAI) en el MERCOSUR, especializada en la internacionalización pequeñas y medianas empresas en cada una de las regiones participantes, así como en operaciones ordinarias de promoción económica en China, los Estados Unidos de América, Canadá y Europa. (...)»*

La mención explícita a Entrerprise Rhône-Alpes Internacional, organismo mixto público-privado creado en Lyon el año 1987, a instancias del Conseil régional Rhône-Alpes, y cuya misión principal es la promoción de la internacionalización de las empresas ródano-alpinas, así como la captación de inversión extranjera para la región<sup>15</sup>, sugiere de una manera muy clara el origen de la propagación de la idea de los Motores. De hecho, Jean-Jack Queyranne (2007) ya había manifestado, incluso antes de los primeros contactos para la creación de la red CMM que «como institución [refiriéndose al Conséil regional Rhône-Alpes], representamos una pista de lanzamiento para hacer penetrar las PyMES [ródano-alpinas] en el gran mercado brasileño» (Conséil regional de Rhône-Alpes, 2007).

### III. LA DIFUSIÓN Y LA EMULACIÓN

Enfatiza Kukawka (1999) en su análisis de los CME que ese proyecto reunió desde el primer momento todos los elementos necesarios para convertirse en un «laboratorio experimental» para otros posibles proyectos similares desarrollados por esas u otras regiones. Teniendo en cuenta el contexto en el que esta afirmación fue realizada, debe entenderse que el autor se refería a la cooperación interregional en el seno de la UE, o incluso en la cooperación interregional entre los CME y su regiones asociadas. Sin embargo, allí donde los resultados proporcionados por ese «laboratorio experimental» parecen haberse utilizado con mayor profusión como base para posteriores proyectos ha sido en el marco de los CMM. Y esta constatación, precisamente, hace que la creación

<sup>15</sup> <http://www.eraï.org/decouvrir-eraï/notre-objectif/>, última visita 10 de octubre de 2013.



de los CMM, además de aportar un nuevo estudio de caso sobre el fenómeno genérico de los procesos de cooperación regional transfronteriza, de un interés empírico muy relevante dadas particularidades del caso, presente también un gran atractivo desde un punto de vista teórico.

En particular, y para los fines de esta contribución, el proceso de creación de los CMM y sus estrechas relaciones con los CME, que hemos trazado en los epígrafes anteriores, resulta un magnífico ejemplo de proceso de difusión de ideas e innovaciones, fenómeno al que la literatura especializada ha venido prestando atención de forma creciente y cuyos orígenes han sido situados en la obra de Gabriel Tarde 1890, a caballo entre el siglo XIX y el XX.

De acuerdo con uno de los autores seminales, la difusión de ideas e innovaciones debe ser entendida como el proceso de diseminación de una idea nueva desde su fuente de invención o creación hasta sus posteriores receptores últimos (Rogers, 1983). Esta presentación sugiere además, un esquema de análisis muy similar al de la teoría clásica de la comunicación en el que un actor difusor transmite a través de determinados canales de interacción, una cierta idea o innovación a un determinado actor receptor, lo cual alerta de la necesidad, en el análisis de los procesos de difusión, de tomar en cuenta el contexto en que estos se dan, determinado por unas coordenadas de espacio y tiempo.

Procesos de difusión de ideas e innovaciones han sido observados en distintos ámbitos de conocimiento, sea la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, la Antropología, o la Sociología (exempli gratia, Haggith and *et al.*, 2003; Hietala, 2003; Katz, 2000; McNeill, 2006; O'Brien and Shennan, 2010; Stone, 2001), y por supuesto, también el ámbito transdisciplinar de los estudios europeos.

No es coincidencia pues, que en este último se haya acuñado el concepto de Europeización para referir al vasto conjunto de procesos de transmisión (y apropiación) de valores, concepciones o mecanismos institucionales de toda índole, dentro y fuera del contexto genérico del sistema político de la UE (exempli gratia, Howell, 2004; Radaelli and Pasquier, 2007). Es interesante observar, además, como este amplio programa de trabajo sobre la Europeización ha tendido a estructurarse sobre la base de dos dimensiones distintas. Primero, ha diferenciado entre aquellos procesos que se producen de manera vertical, y aquellos otros que se dan de forma horizontal. Por otro lado, también ha diferenciado entre aquellos procesos que se perfeccionan hacia el interior de la UE y aquellos que se proyectan hacia el exterior. La particularidad del caso que nos ocupa, y su interés para la *theory-building*, recae precisamente en el hecho que la relación privilegiada entre los CME y los CMM viene a ocupar un espacio donde los análisis empíricos son menos frecuentes, puesto que ejemplifica un proceso en el que la difusión de ideas se da de forma horizontal y hacia el exterior. Si el análisis de procesos hacia el interior es común y abarca la pluralidad de actores participantes en el proyecto de integración europea, bien sea en el marco de procesos horizontales como en el caso de los partidos políticos (Ladrech, 2009), bien sea en procesos verticales como en el caso de los órganos judiciales de ámbito nacional (Conant, 2001), lo cierto es que cuando se trata

de observar la dimensión hacia fuera de esa difusión de ideas e innovaciones, la literatura ha priorizado la observación de procesos verticales.

En relación a este último grupo, la UE ha sido caracterizada en numerosas ocasiones, y no sin algunas críticas, como potencia normativa (*exempli gratia*, Diez, 2005; Manners, 2008). Esta etiqueta ha tendido a subsumir la explicación acerca de cual ha sido la posición de la UE en el sistema internacional, y también cuales han sido las percepciones y las expectativas de sus contrapartes (Allen and Smith, 1990). Asimismo, ha revelado que esta posición no ha derivado exclusivamente de la capacidad económica de la UE, sino también de su capacidad (y voluntad) de influencia en el plano normativo, como promotora de ciertos valores y principios de gobierno tales como la Democracia, el respeto a los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.

Otro de los principios que tradicionalmente han sido promovidos desde la UE, y posiblemente el que más genuinamente se asocie con su identidad internacional (Manners and Whitman, 1998, 2003), es el de la integración regional, que en muchas ocasiones ha generado incluso la convicción de que se trata de la mejor manera para hacer prevalecer la seguridad, la estabilidad y la prosperidad, no sólo en sus fronteras sino en cualquier otra región del mundo (Börzel and Risse, 2009a). Y tanto es así, que para algunos autores ésta es una idea distintivamente europea (Bicchi, 2006; Gruegel, 2004, *inter alia*). Es aquí donde adquiere importancia teórica la emergencia de los CMM, y donde el estudio del proceso de difusión de la idea de los Motores proporciona un nuevo marco empírico donde observar una difusión hacia fuera y horizontal de uno de los principios y valores más singulares de la UE, como lo es el de la cooperación interregional.

Hasta aquí hemos asumido la existencia de un verdadero proceso de difusión de ideas, quizás sin una excesiva justificación, en el que los CME, como red pero también a título individual, deberían ser considerados los difusores, mientras que los receptores de ese proceso serían indiscutiblemente las cuatro regiones en el MERCOSUR, que a la postre constituirían la asociación de los CMM. No obstante, es preciso señalar que la difusión de ideas no es el único mecanismo por el que se puede producir tal propagación de ideas. Los mecanismos de emulación (Börzel and Risse, 2009b), por ejemplo, darían cuenta de aquellas situaciones de mimetismo político-institucional en el que la existencia de un agente difusor sería —cuanto menos— dudosa<sup>16</sup>. Ello provoca además que el flujo de acción entre esos dos procesos quede invertido. Si en la difusión el actor principal del proceso es a menudo el origen de las ideas, innovaciones, reglas o capacidades a difundir, en la emulación es el teórico receptor el que

---

<sup>16</sup> Para completar este marco general de los mecanismos de difusión de ideas, sería necesario asumir la posibilidad de la aparición de situaciones de *facto dónde*, a pesar de la imposibilidad de rastrear un proceso de difusión o un proceso de emulación, se constata que ciertas ideas, prácticas o formas de organización, efectivamente aparecen en sistemas socio-políticos independientes y autónomos. Ello nos obliga a la revisión y a la consideración de ciertos conceptos relevantes para la antropología social y política tales como el de universal cultural o universal humano (Brown, 1991).

impulsa el proceso. De alguna manera, el sujeto de la difusión se convierte en el objeto de emulación.

Pero a la luz de las evidencias empíricas nos parece adecuado descartar este modelo explicativo para dar cuenta del proceso de creación de los CMM. Como hemos visto, los CME y en particular Rhône-Alpes, mostraron una actitud altamente proactiva en la promulgación de su propio modelo de cooperación interregional, tanto antes como después de la constitución de los CMM. Actitud que continúa en cierta manera vigente en el momento que escribimos estas líneas, y que sin duda quedó plasmada en la cláusula sexta del Protocolo de intenciones para la puesta en marcha de la Red latinoamericana de los «Cuatro Motores para el Mercosur», en la que recién creada red de los CME expresó su intención de negociar el establecimiento de un mecanismo de asociación y cooperación entre los CMM y los CME. Es por ello que nos parece ajustado presentar la creación de los CMM como la cristalización de un verdadero proceso de difusión de ideas, en este caso, un particular modelo de cooperación interregional en el seno de un proceso de integración regional de mucho mayor calado, como lo son la UE y MERCOSUR.

Mahler and Rogers (1999) han sugerido, por otro lado, que todo proceso de difusión de ideas e innovaciones puede ser descompuesto en un ciclo de cinco fases. La primera de ellas consistiría en la fase de conocimiento en la que el ulterior receptor conoce por primera vez de la existencia de la idea o innovación. Tras ella llegaría la fase de la persuasión, en la que el receptor baraja la posible adopción de la idea o innovación y se realizan las ponderaciones necesarias. En la tercera fase, denominada de decisión, el receptor opta definitivamente por la aplicación de la idea o innovación en su propio ámbito. Quedarían finalmente la fase de implementación, por la que se desarrolla la puesta en marcha de la idea o innovación, y la fase de confirmación en la que se evalúa el éxito (o no) del proceso, en un cierre de ciclo muy similar al última fase que tradicionalmente se distingue en cualquier proceso de política pública, destinada precisamente a la evaluación del proceso en su conjunto (*exempli gratia*, Subirats, Knoepfel, Larrue, and Varon, 2008).

Esta distinción es clave para nuestro objetivo, porque permite secuenciar el proceso en momentos altamente explicativos. En particular, son de especial relevancia las dos primeras fases del proceso de difusión por el que la idea de los Motores acabó siendo implementada en el ámbito del MERCOSUR. No es sino atendiendo a las fases de conocimiento y persuasión cómo podremos dar cuenta de la cuestión que ha guiado toda esta contribución, y que no es otra que el de ofrecer un relato capaz de dilucidar la lógica causal que condujo a la creación de los CMM.

En este sentido y para mostrar cómo el proceso de creación de los CMM siguió una pauta de desarrollo para nada paradójica, es imprescindible no omitir la estructura de red con la que, no sólo se conformaron los propios CMM, sino también con la que sus regiones miembros se relacionan con terceros. No es por azar, en este sentido, que sea en esas dos primeras fases donde el rol que

juega el agente difusor se convierte en trascendente, y en altamente explicativo, en relación al conjunto del proceso.

Es así como, a falta de mayor cantidad de evidencias empíricas que permitieran mayor rotundidad en las afirmaciones, todo parece indicar que en el proceso de difusión de la idea de los Motores adquirieron una especial importancia las relaciones preexistentes entre Paraná y Rhône-Alpes. Pero es más, esa estructura de relaciones previas, permite igualmente explicar la propia difusión de la idea de Motores entre las ocho regiones, a ambos lados del Atlántico, implicadas en sendos proyectos de cooperación transfronteriza. Y no sólo eso, permite también en cierto modo explicar la estructura de red que se da entre las ocho regiones en el marco de esos proyectos de cooperación. En este sentido nos parece interesante el hecho de observar cómo, en el caso europeo, la región innovadora fue Baden-Württemberg y que esta rápidamente encontró en Rhône-Alpes un socio privilegiado, dupla a la cual más tarde se incorporarían Cataluña y Lombardia. Y a la vez observar cómo fueron las relaciones bilaterales de Rhône-Alpes con Paraná las que probablemente sirvieron de canal para la difusión, y cómo Paraná, convertido en un *early adopter*, rápidamente encontró en Córdoba su respectivo socio privilegiado, para que más tarde se incorporaran Alto Paraná y Rivera. No se puede olvidar, en este sentido, que autores como Valente (1995) han evidenciado como el comportamiento en la fase de conocimiento y persuasión se ve altamente influenciado por la posición de red de cada uno de los actores implicados. Así, la centralidad de Rhône-Alpes y la posición de *bridge*<sup>17</sup> de Paraná apuntarían hacia una pauta estructural de difusión muy concreta. En otras palabras, es posible que los CMM nunca hubieran visto la luz, ni mucho menos adoptado el nombre o el modelo organizativo que finalmente adoptaron, sin la estrecha relación existente entre ambas regiones. Y la constatación de la importancia de la particular posición de red de Rhône-Alpes y Paraná para el posterior desarrollo de los CMM y difusión del modelo de los CME, sugiere también nuevos elementos para el estudio de la Europeización hacia fuera. Si bien es innegable la potencialidad y capacidad de acción de los canales institucionales consolidados, no es menos cierto que, en determinadas estructuras de red, existen puntos altamente sensibles para la difusión. Estos nodos se convierten en *hubs* esenciales para el proceso de difusión. En este sentido, la Europeización en ciertos ámbitos sería un proceso mucho más eficaz y eficiente si los emisores comunitarios dieran con los nodos adecuados, tal como en el caso de los CMM lo fue Roberto Requiao, Gobernador del Estado de Paraná.

---

<sup>17</sup> En el acervo conceptual propio del análisis de redes sociales, se denomina *bridge*, puente, aquel nodo en una red dada que, por su particular posición de red, su hipotética desaparición tendría como consecuencia la creación de dos nuevas redes, de menor dimensión que la originaria, y completamente autónomas (exempli gratia, Degenne and Forsé, 1999; Solé, 2009; Wasserman and Faust, 1994).

#### IV. CONCLUSIONES

El análisis del proceso de creación de los CMM tiene un doble valor. En primer lugar permite sacar a colación el modelo de cooperación interregional, y la «filosofía de cooperación» que impulsaron los CME, y que, a día de hoy parece más bien congelado en el tiempo; y en segundo lugar, reseguir un interesantísimo proceso de difusión de ideas a la par que, en cierto sentido, de Europeización.

En cuanto a lo primero, lo cierto es que si bien la potencialidad de los CME se vio rápidamente engullida por la consolidación, con el Tratado de Maastricht, de la política regional y de cohesión de la UE, no cabe duda que el modelo introducido por los CME, sectorial, abierto y con la voluntad de no acarrrear la creación de nuevos aparatos administrativos, recuerda en gran medida a los modelos de cooperación descentralizada que aparecieron más tarde. Y ello se hace muy evidente en el margen de actuación preservado por cada uno de sus miembros en el establecimiento de relaciones bilaterales con terceros. Y en ese sentido, el caso de los CME, pero también de los CMM, muestra como la redes de cooperación descentralizada, a pesar de presentarse como redes entre pares, entre actores institucionales-gubernamentales con equivalentes capacidades de acción, la mayoría de las veces, no es así. La específica arquitectura de red de cada proyecto, las distintas posiciones de red de cada uno de los actores, acaban construyendo las potencialidades de cada actor. Si se piensa en los CMM, por ejemplo, la menor centralidad de Alto Paraná en comparación con Córdoba o Paraná, reduce significativamente su capacidad para establecer relaciones bilaterales con alguno de los socios europeos, quedando éstas supeditadas en la mayoría de las ocasiones a las relaciones entre el conjunto de las dos redes.

En otro orden de cuestiones, la creación de los CMM ejemplifica, como recuerdan (Börzel and Risse, 2009b, 5), que la difusión de ideas no es un proceso pacífico, en el que el conflicto y las resistencias no se dan, de ahí que «los factores históricos, sociales y culturales pueden mitigar, e incluso refractar, la difusión de ideas, dentro y fuera de la UE», lo cual debe señalar también hacia las limitaciones estructurales de la acción. Así, tanto en los procesos de difusión (como en los de emulación), la lógica causal de los mecanismos intervinientes se ve constreñida por los dispositivos estructurales del agente difusor y del receptor (o del agente emulador). Ello se hace evidente en cómo el modelo de cooperación interregional adoptado por los CMM presenta algunos elementos en nada coincidentes a los del modelo original de los CME. En este sentido, el caso analizado refuerza la idea que adoptar significa necesariamente adaptar.

Por último, y conscientes del riesgo de caer en el conocido problema del estiramiento conceptual (Sartori, 1970), por el cual ciertos conceptos en las disciplinas de lo social acaban perdiendo toda capacidad explicativa por pretender aglutinar demasiados significantes (a veces incluso contradictorios), el caso de los CME parece un buen ejemplo de como la Europeización se produce de formas dispares. No son exclusivamente las grandes Instituciones del sistema político de la UE las que, de una forma vertical y a través de ámbitos

sectoriales de trabajo como la política comercial (Manners 2009) o la política de vecindad (Seeberg 2009), consiguen (o no) impulsar la capacidad normativa del proyecto europeo, sino que estos estímulos también proceden de actores como los CME, incluso en persecución de sus propios objetivos y no los objetivos de la UE.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS (2010). «Regiões definem cooperação econômica e na área de meio ambiente». <http://aenoticias.pr.gov.br/modules/news/article.php?storyid=53979>.
- ALLEN, D. and M. SMITH (1990). «Western europe's presence in the contemporary international area». *Review of International Studies*, 16(1), 19-38.
- BICCHI, F. (2006). «Our size fits all: Normative power europe and the mediterranean». *Journal of European Public Policy*, 13(2), 286-303.
- BÖRZEL, T. A. and T. RISSE (2009a). *Diffusing (inter-) regionalism*. KFG Working Papers Series, 7, Freie Universität Berlin.
- BÖRZEL, T. A. and T. RISSE (2009b). *The Transformative Power of Europe. The European Union and the Diffusion of Ideas*. KFG Working Papers Series, 1, Freie Universität Berlin.
- BROWN, D. E. (1991). *Human Universals*. New York (NY): McGraw-Hill.
- BRUNET, R. (2002). «Les lignes de force de l'espace européen». *Mappemonde*, 66(2), 14-19.
- CONANT, L. (2001). Europeanization and the courts: Variable patterns of adaptation among national judiciaries. En: Cowles Green, J. Caporaso, and T. Risse (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- CONSEIL REGIONAL DE RHÔNES-ALPES (2007, 13). Brésil et Inde. Décisions. La lettre d'informations du Conseil Régional. [http://www.rhonealpes.fr/uploads/Document/3e/WEB\\_CHEMIN\\_510\\_1199369985.pdf](http://www.rhonealpes.fr/uploads/Document/3e/WEB_CHEMIN_510_1199369985.pdf).
- DEGÈNNE, A. and M. FORSÉ (1999). *Introducing Social Networks*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- DIEZ, T. (2005). «Constructing the self and changing others: Reconsidering "normative power of europe"». *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3), 613-633.
- FORGÈRES, R. (2008). Jumelage entre la région Rhône-Alpes et l'état de Paraná. actes de la journée d'échange et d'information: Brésil, terre d'avenirs. [http://www.agera.asso.fr/documents/content/actes\\_bresil.pdf](http://www.agera.asso.fr/documents/content/actes_bresil.pdf).
- GRUEGEL, J. B. (2004). «New regionalism and modes of governance comparing us and eu strategies in latin america». *European Journal of International Relations*, 4(603-626).
- HAGGITH, M. AND ET AL. (2003). «Infectious ideas: Modelling the diffusion of ideas across social networks». *Small-Scale Forestry Economics, Management and Policy*, 2(2), 225-239.

- HIETALA, M. (2003). «Transfer of German and Scandinavian Administrative Knowledge: Examples from Helsinki and the Association of Finnish Cities, 1870-1939». *Yearbook of European Administrative History*, 15, 109-130.
- HOWELL, KERRY, E. (2004). «Developing conceptualisations of europeanization: Synthesising methodological approaches». *Queen's Papers on Europeanization*, 3, School of Politics, International Studies and Philosophy, Queen's
- UNIVERSITY, BELFAST. KATZ, E. (2000). «Theorizing diffusion». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 566, 144-155.
- KEATING, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- KUKAWKA, P. (1990). *Le quadrige européen. L'ouverture internationale de la région Rhône-Alpes*. Technical report, Centre de Recherche sur le politique, l'administration et le territoire (CERAT). Institut d'Études Politiques de Grenoble, Grenoble.
- (1999). *Le quadrige européen*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- LADRECH, R. (2009). «Europeanization and political parties». *Living Reviews in European Governance*, 4(1).
- MAHLER, A. and E. ROGERS (1999). «The diffusion of interactive communication innovations and critical mass: The the diffusion of interactive communication innovations and critical mass: adoption of telecommunications services by german banks». *Telecommunications Policy*, 23, 719-740.
- MANNERS, I. (2008). «The normative power of the european union in a globalized world». In: Z. Laidi (Ed.), *European Union Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*. London: Routledge.
- MANNERS, I. (2009). «The special dimension of eu trade policies: Reflections from a normative power perspective». *European Foreign Affairs Review*, 14(4), 785-802.
- MANNERS, I. and R. G. WHITMAN (1998). «Towards identifying the international identity of the european union: A framework for analysis of the eu's network of relations». *Journal of European Integration*, 21(3), 231-249.
- MANNERS, I. and R. G. WHITMAN (2003). «The "difference engine": Constructing and representing the international identity of the european union». *Journal of European Public Policy*, 10(3), 380-404.
- MCNEILL, D. (2006). «The diffusion of ideas in development theory and policy». *Global Social Policy*, 6(3), 334-354.
- O'BRIEN, M. J. and S. J. SHENNAN (Eds.) (2010). *Innovation in Cultural Systems. Contributions from Evolutionary Anthropology*. Cambridge (MA): MIT Press.
- PAYRE, R. (2010). «The importance of being connected : city networks and urban government, lyon and eurocities (1990-2005)». *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2), 260-280.

- RADAELLI, C. M. and R. PASQUIER (2007). «Conceptual issues». In: P. Graziano and M. P. Vink (Eds.), *Europeanization*. New Research Agendas. Houndmills (Basingstoke): Palgrave Macmillan.
- RAMPERSAD, D. (1990). *Ontario and the 'Four Motors' of Europe*, Volume 110 of Current Issue Paper. Toronto: Ontario Legislative Library.
- ROGERS, E. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York (NY): Free Press.
- SARTORI, G. (1970). «Concept misformation in comparative politics». *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- SEEBERG, P. (2009). «The EU as a realist actor in normative clothes: Eu democracy promotion in lebanon and the European neighbourhood policy». *Democratization*, 16(1), 81-99.
- SOLÉ, R. (2009). *Análisis estructural y de redes*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- STONE, D. (2001). *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas*. Working Paper. University of Warwick. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation 69.
- SUBIRATS, J., P. KNOEPFEL, C. LARRUE, and F. VARON (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- TARDE, G. (1890). *Les lois de l'imitation* (<https://archive.org/stream/leslois-delimita01tardgoog#page/n9/mode/2up> ed.). Paris: Félix Alcan, Éditeur.
- VALENTE, T. (1995). *Network Models of the Diffusion of Innovations*. Cresskill (NJ): Hampton Press.
- WASSERMAN, S. AND K. FAUST (1994). *Social network analysis : methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WOLFE, D. A. (2000). «Networking Among Regions: Ontario and the Four Motors For Europe». *European Planning Studies*, 8(3), 267-284.

## VI. ACRÓNIMOS

**CODESUL** Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul.

**CdR** Consejo de las Regiones.

**CME** Cuatro Motores para Europa.

**CMM** Cuatro Motores para el Mercosur.

**MERCOSUR** Mercado Común del Sur.

**TLCAN** Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**UE** Unión Europea.

## VII. AGRADECIMIENTOS

El autor quiere expresar su más sincero agradecimiento a las personas que tuvieron a bien compartir con él, a lo largo de extensas y sugestivas entrevistas, sus conocimientos y experiencias en relación al desarrollo de los Cuatro Moto-



res del MERCOSUR, especialmente en la Provincia de Córdoba (Argentina). En concreto, al Lic. Guillermo Acosta (Director del Instituto de Investigaciones Ecómicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba), a la Lic. Viviana Arias (Gerente de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Agencia ProCórdoba), y al Ing. Hugo A. Dellavedova (Secretario de innovación y vinculación tecnológica del Gobierno de la Provincia de Córdoba). Si a ellos corresponden los aciertos en este trabajo, los errores sustantivos o malas interpretaciones sólo pueden ser adscritos a su autor.

Asimismo, el autor quiere expresar también su mayor gratitud al Mgter. Marcelo Bernal (abogado y docente universitario) y al Mgter. Omar Ruiz (Secretario de Calidad Institucional y Participación Ciudadana de la Municipalidad de Villa Carlos Paz) sin cuya desinteresada ayuda este proyecto no hubiera sido el mismo.