

## Resumen del artículo

### **El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos**

Lorena Granja Hernández

El presente artículo es parte de la investigación de mi tesis de doctorado y tiene como objetivo general comprender las dinámicas de relacionamiento entre los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur). Parte de la base de que las asimetrías (tanto estructurales como políticas) evidenciadas en tal proceso de integración generan consecuencias no solamente para el efectivo funcionamiento del bloque, sino también para las relaciones intrabloque. En primer lugar se intenta comprender cuáles son los efectos políticos derivados de un proceso de integración asimétrico como el Mercosur. Para ello, se parte de la hipótesis de que la consecuencia que estaría determinando más fuertemente las relaciones intrabloque es la bilateralización. La comprensión de dicha dinámica bilateral está determinada por el análisis de dos dimensiones más, además del contexto asimétrico. A saber: la relación existente entre la política doméstica y las estrategias que cada país adopte en las negociaciones, y el tipo de relacionamiento con el resto del bloque, donde se tomarán en cuenta, por ejemplo, las consecuencias que trae consigo la posición de Brasil como líder regional en el complejo entramado de las relaciones mercosureñas.

#### **Abstract**

This article is part of the research for my doctoral thesis and aims to understand the dynamics of the relations between the member countries of South Common Market (Mercosur). It assumes that the asymmetries (both structural and political) as evidenced in the integration process, generate

#### **Palabras clave:**

Mercosur, integración regional, asimetrías.

#### **Keywords:**

Mercosur, regional integration, asymmetries.

consequences nor only for the effective functioning of the bloc, but also for the intra-bloc relations. The article try, in first place, to understand what are the political effects arising from an asymmetric integration. The main hypothesis is that the result that would be more strongly influencing the intra-block relations is that bilateralization. The study is completed for two additional dimensions to the asymmetrical context. Namely, the relationship between domestic politics and the strategies adopted by each country in the negotiations, and the kind of relations with the rest of the block; where would be taken into account, for example, the consequences from Brazil's position as regional leader to the Mercosur.

Lorena Granja Hernández

IESP, Universidade do Estado de Rio de Janeiro

## El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos

### Presentación del tema y justificativa

El Mercosur es un proceso de integración asimétrico que surgió en 1991 a raíz de las negociaciones bilaterales emprendidas por Argentina y Brasil durante la década de los ochenta.<sup>1</sup> Ambos países, en un intento por solucionar sus problemas bilaterales, consideraron la posibilidad de generar un acuerdo de integración regional que les ayudara a posicionarse mejor internacionalmente. Por esos años había un contexto propicio para la liberalización comercial a partir de la constitución de bloques regionales entre los países latinoamericanos, especialmente después de la renegociación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, en los países del cono sur estaba restaurándose la democracia y existía cierto consenso respecto de la necesidad de su consolidación por medio de materializar las iniciativas de integración regional y la estabilización de las economías de la región. Esto implica que ambos países intentaban dar un sustento mayor a sus democracias mediante la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que se reconocían como socios potenciales.

Dicha diada se conformó sobre la base de la cooperación creciente y gradual, al dejar de lado las rivalidades de otrora. En este sentido, la relación entre Argentina y Brasil fue determinante para la creación del bloque, al actor como eje motor de la integración en el cono sur de América Latina.<sup>2</sup> Así, la bilateralización del bloque ha sido una característica intrínseca a su generación; sin embargo, los acuerdos y tratados que conforman la

- 1 Dichas negociaciones fueron parte de una estrategia de acercamiento que derivó en acuerdos de cooperación mutua. El acuerdo inicial entre Argentina y Brasil tuvo lugar en 1986 y se denominó Acta de Buenos Aires (a pesar de que ya existían anteriores), la cual apostaba a la creación de un espacio económico común y a la elaboración de un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Este último dio paso en los años sucesivos a la firma de otros 24 protocolos de integración, entre los cuales se destaca el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988 (Acta de Buenos Aires, 1986; Acta de la Alvorada, 1988).
- 2 R. Patricio. "As relações em eixo -novo paradigma das relações internacionais?". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, núm. 2, vol. 49, 2006, pp. 5-23.

- 3 Los cuatro países miembros iniciales del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a pesar de que hay algunos acuerdos de asociación con otros países de América Latina. Ante la inminente entrada de Venezuela con las potestades de miembro pleno, se generan efectos políticos y comerciales, pero no cambian, *a priori*, los mecanismos establecidos en los tratados constitutivos para la adopción de las decisiones del bloque.
- 4 Existe un debate teórico sobre la denominación de los gobiernos de la primera y segunda décadas del siglo *xxi* en el Cono Sur como gobiernos de izquierda; algunos autores consideran que la mejor denominación es de *gobiernos progresistas* (véase M. R. Soares de Lima y M. V. Coutinho (eds.). *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século xxi*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007). Otros los consideran *social-democracias* (véase J. Lanzaro. “Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia”. E. Hillebrand y J. Lanzaro. *La izquierda en América Latina y Europa. Nuevos procesos, nuevos dilemas*. Montevideo: Fesur, 2007; K. M. Roberts. “Is Social Democracy Possible in Latin America?” *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, núm. 217, septiembre-octubre de 2008). Y no faltan quienes los catalogan de

base normativa del bloque regional consideran siempre que el proceso decisorio debe basarse en las decisiones consensuales entre los cuatro países miembros (Tratado de Asunción, 1991; Protocolo de Ouro Preto, 1994).<sup>3</sup> Por lo tanto, existe un quiebre entre las prácticas jurídicas consolidadas normativamente en el Mercosur y las prácticas reales. Esta dinámica bilateral ha ido consolidándose como un *modus operandi* específico de las relaciones intrabloque, y ya no se da sólo entre los dos países mayores, sino entre todos los miembros del Mercosur. Explorar las causas de dicho proceso de bilateralización es uno de los objetivos de este trabajo, así como también atender a las consecuencias prácticas que la existencia de esa dinámica bilateral trae aparejadas para el funcionamiento del bloque.

Por otro lado, el contexto asimétrico en el cual el proceso de integración está inmerso genera las condiciones propicias para la consolidación de esa bilateralización. Así, las grandes asimetrías existentes entre los países socios del Mercosur han supuesto un desafío para la integración desde su creación en 1991. No obstante, el tratamiento de tales asimetrías entró en la agenda del bloque posteriormente. De hecho, al inicio sólo se plantearon diferentes plazos en la adopción de las liberalizaciones por parte de los países menores del bloque. Los motivos de la demora en tratar el asunto de las asimetrías como problema para el efectivo funcionamiento del bloque deben buscarse en el enfoque liberal adoptado por los gobiernos de la época, mismo que apostaron por la integración comercial sin comprender las implicaciones derivadas de las diferentes capacidades de los Estados de apropiarse de los beneficios de tal tipo de integración. Dicha posición ha ido dejándose de lado paulatinamente a medida que ha cambiado el signo ideológico de los diferentes gobiernos, pasando a ser prioritaria la construcción institucional del Mercosur; este hecho derivó en una reflexión acerca del problema de las asimetrías y en una búsqueda de políticas para su tratamiento.

Luego de las crisis económicas evidenciadas a comienzos del siglo *xxi* (1999, Brasil; 2001, Argentina; y 2002, Uruguay), y de la asunción de gobiernos “de izquierda”<sup>4</sup> en la mayor parte de los países miembros; en

el año 2003 se retomó la discusión respecto de los rumbos que tomaría el Mercosur. Los gobiernos se comprometieron a darle un giro más social al proceso de integración, comenzando por la construcción político-institucional; de esta manera se generaron más espacios para la discusión del problema de las asimetrías. A partir de ese momento, este asunto ha sido tratado con recurrencia como un problema para la efectiva realización de los objetivos propuestos por el bloque, tanto en los ámbitos de toma de decisiones como por parte de los diferentes actores implicados en las negociaciones.

Como resultado de tal proceso de reflexión,<sup>5</sup> se han creado algunos mecanismos para el tratamiento de las asimetrías, a saber:

- Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), creado en la Decisión n° 45/04 y regulado en las decisiones n° 18 y 24/05. Tiene como objetivo principal la reducción de las asimetrías estructurales por medio del flujo de recursos a las subregiones del bloque con menos desarrollo relativo. Constituye el intento más claro de los últimos años por reducir las asimetrías intrabloque y evidencia el reconocimiento que los gobiernos tienen de éstas como problema intrínseco y como desafío para el funcionamiento del proceso de integración.
- Fondo del Mercosur de Garantías para Micro, Medianas y Pequeñas Empresas (Decisión CMC n° 41 y 42/08). Sus objetivos son garantizar créditos a dichas empresas e incentivar su participación en actividades de integración productiva. La Decisión n° 43/08 crea una Comisión Asesora para la constitución de tal fondo, su reglamentación y puesta en marcha, que aún está en andamio.
- Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF). Pretende financiar programas de estímulo a la agricultura familiar por medio de proyectos que promuevan la participación de actores sociales (Decisión CMC n° 45/08 art. 1). Posteriormente se reguló la implementación del FAF en la Decisión CMC n° 06/09; la principal diferencia respecto a las políticas anteriores es que este fondo constituye un

izquierda teniendo en cuenta la base político-partidaria mediante la cual llegan al poder (véase K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (eds.). *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press, 2010). Sin embargo, todos ellos consideran a tales gobiernos como una alternativa al neoliberalismo.

- 5 La discusión sobre la introducción de la problemática de las asimetrías en las negociaciones del Mercosur ha sido fruto del trabajo realizado para la disertación de maestría, en donde se hace un análisis de la introducción del concepto en la normativa del bloque, partiendo de la base de algunos trabajos académicos anteriores: S. Gonçalves, I. Machado y A. Mello. *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Río de Janeiro: IPEA, 2010; y R. Bouzas, P. da Motta Veiga y S. Ríos. "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur". Ricardo Lagos (ed.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008, pp. 319-347. Y del análisis de contenido de las decisiones, resoluciones y directivas hechas por el Consejo Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), respectivamente a lo largo del periodo 1991-2010.

instrumento de gestión financiera (art.1) y se integra con aportes de los Estados que forman parte, así como con la renta financiera derivada de esta función (art. 3).

- El Instituto Social del Mercosur (ISM) creado por la Decisión CMC n° 03/07 tiene como objetivo general la consolidación de la dimensión social como eje de desarrollo, la colaboración en materia técnica para la sistematización y actualización de los indicadores sociales, y la promoción de políticas regionales que apunten a esa dimensión. La superación de las asimetrías es un objetivo específico del ISM, su estructura institucional y su presupuesto fueron aprobados en los años 2008 y 2009 respectivamente (Decisiones n° 37 y 38/08, 08 y 31/09).

A pesar de que estos mecanismos aún no han sido evaluados en su función de reducir las asimetrías son entendidos como un ejemplo del cambio de los gobiernos del Mercosur al tratarlas como un problema. Si se toman en cuenta las negociaciones intrabloque, en primera instancia, puede sugerirse que existe una intencionalidad política para el tratamiento de las asimetrías; sin embargo, no es posible afirmar que tal intencionalidad es consensual, ya que la demora en la aplicación efectiva de tales mecanismos demuestra que tal consenso se ve diluido a la hora de la puesta en práctica de las políticas pensadas para el tratamiento de las asimetrías. Un análisis pormenorizado de tales decisiones arroja luz sobre el hecho de que las coincidencias expuestas en los reclamos por más institucionalidad, no se traducen en una coincidencia de posturas sobre los instrumentos ya creados, las posibles acciones conjuntas futuras, la profundización de sus efectos y la eventual creación de nuevos instrumentos.<sup>6</sup>

Por otro lado, existe un consenso relativamente amplio en la academia acerca de que las grandes asimetrías entre los países del Mercosur son uno de los mayores desafíos para la integración regional efectiva y para el funcionamiento del bloque. De hecho, el asunto de las asimetrías ha sido objeto de muchos trabajos académicos desde que la disciplina de la

6 Bouzas, Da Motta y Ríos, *op. cit.*, pp. 319-347.

ciencia política y las relaciones internacionales tomaron el tema de la integración regional en el cono sur como objeto de estudio. Dentro de éstos, son de destacar los análisis que han hecho estudiosos provenientes de los países socios del Mercosur, que enfatizan en los tipos de asimetría existentes, los diferentes efectos negativos que éstas ejercen sobre el proceso de integración, los distintos mecanismos creados para paliar tales efectos y su evaluación.<sup>7</sup> También existe un gran acervo de documentos que se centran, sobre todo, en las comparaciones de los procesos de integración latinoamericana y europea y en las relaciones extraregionales.<sup>8</sup> Además, se destacan trabajos realizados en conjunto por instituciones académicas y de integración de distintos países.<sup>9</sup>

A pesar de ello, los estudios que abordan los efectos de las asimetrías en la dinámica de relacionamiento del bloque son casi inexistentes; la mayoría de ellos considera a las asimetrías como un problema para la efectiva integración (desvío de comercio, diferentes capacidades de los estados de homogeneizar las políticas comunes, dificultades en la aplicación de la normativa, etc.) y no como un problema que se presenta también en las negociaciones intrabloque, reproduciendo la lógica asimétrica en su dinámica interna. Es por ello que el estudio de las asimetrías dentro del bloque, desde esta visión, se torna un asunto de especial relevancia para quien quiera entender al Mercosur.

Asimismo, existen muchos argumentos a favor y en contra del proceso de integración regional; algunos enfoques catastróficos consideran que el Mercosur no ha logrado los objetivos planteados de manera formal e inicialmente y que, por tanto, es obsoleto.<sup>10</sup> Otros argumentan que, luego de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Mercosur ya no tiene la importancia que en su momento tuvo para los países miembros.<sup>11</sup> Por otra parte, existen argumentos más inclusivos que consideran que el Mercosur ya no debe pensar sólo en la consecución de los objetivos para los que ha sido creado, sino que relativamente su mayor importancia está dada por las dimensiones de una integración que no sea meramente comercial.<sup>12</sup>

- 7 Idem. Véase R. Bouzas. "El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?" *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre de 2001, pp. 179-200; R. Bouzas y H. Soltz. "La formación de instituciones regionales en el Mercosur". D. Chudnovsky y J. M. Fanelli (coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-BID, 2001, pp. 181-204; J. Durán y F. Masi. *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU, 2007; P. Giordano, M. Mesquita y F. Quevedo. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Buenos Aires: Intal-ITD-BID, 2004 (documento de divulgación, 26); Gonçalves, Machado y Mello, op. cit.; S. Laens y M. I. Terra. "Mercosur: Asymmetries and Strengthening of the Customs Union Options for the Common External Tariff". J. Blyde, E. Fernandez-Arias y P. Giordano (comps.). *Deepening Integration in Mercosur: Dealing with disparities*. Washington: BID, 2008; B. Lamas. "O tratamento das assimetrias no Mercosul e as orientações ideológicas dos governos". Río de Janeiro, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, 2007 (tesis de maestría); R. Lavagna. "Los desafíos del Mercosur". D. Chudnovsky

y J. M. Fanelli (coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-BID, 2001; F. Masi y A. Hoste. "Economic Development and Asymmetries in Mercosur: The prospects of a Mercosur Regional Development Fund". Miami: North-South Center, 2002 (documento de trabajo, 2); J. A. Sanahuja. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid: núm. 0, 2008, pp. 75-106; P. Sanguinetti. *Asimetrías en el Mercosur: ¿son compatibles con el proceso de integración?* Montevideo: Secretaría del Mercosur-BID, 2006; M. I. Terra. "Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento?". *Ecos*. Uruguay, Universidad de la República, núm. 2, diciembre de 2008; M. Vaillant. "Asymmetries and Disparities in the Economic Integration of a South-South Customs Union". J. Blyde, E. Fernandez-Arias y P. Giordano (eds.). *Deepening Integration in Mercosur: Dealing with Disparities*. Washington: BID, 2008; D. Ventura. "Asimetrías cruzadas o cubismo normativo". *EconPapers*, BID, núm. 45118, 2005.

8 Véase J. Behar, R. Giacalone y N. Mellado (eds.). *Integración regional de América Latina procesos y actores*. Estocolmo: Universidad de Estocolmo-Universidad de los Andes-Universidad Nacional de La Plata, 2001; M. Flores. "Posibilidades e

La mayoría de estos abordajes sitúan al problema de las asimetrías como una de las principales causas del freno al proceso de integración regional, que ha tenido como consecuencia principal la no consecución del objetivo final propuesto en el Tratado de Asunción: la creación de un mercado común. Empero, estos argumentos no adoptan un enfoque que arroje conclusiones acerca de la dinámica asimétrica del bloque y sus consecuencias estructurales para los procesos de integración. Este tipo de análisis de los efectos de las asimetrías para la dinámica relacional es el punto de partida del presente trabajo, el cual intentará contribuir al estudio del Mercosur en su dinámica interna, y espera generar conclusiones acerca de los efectos de las asimetrías en el tipo de relacionamiento existente entre los países miembros.

Por otra parte, y procurando salir del determinismo que implica el contexto asimétrico, se tendrá en cuenta la dimensión de la política y sus consecuencias en la dinámica intrabloque. De esta manera, se pretenden buscar conexiones causales entre las dimensiones política doméstica-política regional y el funcionamiento bilateral que ha adoptado el bloque en sus decisiones más importantes, ya que ambas dimensiones políticas estarían actuando como variables intervinientes en la principal consecuencia del proceso de integración asimétrico: la bilateralización de las relaciones mercosureñas.

### Algunos avances de la discusión teórica

En este apartado se busca abordar someramente algunos de los argumentos teóricos que serán la base del estudio. En primer lugar, la revisión de la literatura especializada nos acerca a una tipología de los diferentes tipos de asimetrías. Por un lado, se encuentran las estructurales que se refieren a la diferente capacidad de los países de beneficiarse de los efectos de la integración, en función del tamaño de su economía, de los distintos niveles de desarrollo, del acceso a la infraestructura, de las condiciones geográficas, económicas y sociales, de sus sistemas productivos, etc. Tales asimetrías

derivan en problemas de adaptación a las políticas comunes, ya que la capitalización de los beneficios también se da de forma asimétrica. Por otro lado, las asimetrías políticas se refieren a las diferencias en el carácter de las políticas públicas, tales como diferentes capacidades y preferencias en la provisión estatal de servicios públicos, programas de promoción de inversiones y de exportaciones, incentivos a la competitividad productiva, fiscales y subsidios directos o indirectos. Estas asimetrías generan problemas de cooperación y convergencia entre las políticas de cada uno de los países, dependiendo fundamentalmente de la voluntad política de los gobernantes; además, generan entre los países diferentes capacidades para aplicar las normativas emanadas del bloque regional y diferencias en el poder de negociación que cada uno tenga en los espacios multilaterales. Ambos tipos de asimetrías condicionan el funcionamiento eficiente del bloque.<sup>13</sup>

Otra tipología de las asimetrías más exhaustiva, ya que considera algunas variables diferentes a las anteriores, es la realizada por Ayuso.<sup>14</sup> La autora considera que es necesario identificar los diferentes tipos de asimetrías registradas en función de algunos criterios que además permitan considerar los responsables para su tratamiento y los diferentes mecanismos para solucionarlas. De esa manera, identifica las siguientes:

- 1) En función del tipo de divergencia; donde considera las diferencias en el peso económico; en la distribución y disponibilidad de recursos naturales; las divergencias productivas y tecnológicas; en el nivel de desarrollo y poder político; en el tamaño y población; y las diferencias jurídico-institucional.<sup>15</sup>
- 2) En función de su origen; donde identifica las estructurales y las derivadas por el uso discrecional de las políticas públicas. Esta clasificación puede asimilarse a la expresada anteriormente.<sup>16</sup>
- 3) Según su naturaleza; donde distingue entre asimetrías de poder-dependencia y las de desarrollo entre naciones.
- 4) Según su dinámica; donde cataloga las diferencias entre las presumiblemente estables y las dinámicas. Dentro de estas últimas, considera las

Riscos de uma União Regional”. Artigos. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 2, año 1, abril-junio de 2006, pp. 5-24; A. Föhrig. “Resistencias y Equilibrios Regionales”. J. Tokatlian (comp.). India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, pp. 35-54; W. Grabendorff. “Perspectivas de una integración política de América del Sur”. Nueva Sociedad. Caracas, núm. 117, enero-febrero de 2002, pp. 21-34; W. Grabendorff. “La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones”. R. Lagos (comp.). América Latina: ¿integración o fragmentación? Buenos Aires: Edhasa, 2008, pp. 239-268; C. Guimarães. “Integração hemisférica ou integração autônoma.”. M. R. Soares de Lima (org.). Desempenho dos governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008; A. Malamud. “Presidencialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”. F. Laursen (ed.). Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives. Aldershot: Ashgate, 2003, pp. 53-73; A. Malamud. “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement”. Cambridge Review of International Affairs. Cambridge, University of Cambridge, vol. 18, núm. 3, octubre de 2005, pp. 421-36; A. Malamud y P. C. Schmitter. “La experiencia de integración europea y el

potencial de integración del Mercosur”. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, IDES, vol. 46, núm. 181, 2006, pp. 4-29.

- 9 Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana. Documento presentado en el Foro de reflexión Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana. La Paz: ALADI-CAN-CAF-CEPAL-OTCA-Secretaría del Mercosur-SELA, 2005.
- 10 Véase Grabendorff, “Perspectivas de una integración...”; Malamud y Schmitter, *op. cit.*; A. Malamud. “Evaluación institucional de los procesos de integración del cono sur”. x Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Córdoba, 2011; Malamud, “Mercosur Turns 15...”, pp. 421-436.
- 11 Véase Flores, *op. cit.*; Sanahuja, *op. cit.*
- 12 Véase Chudnovsky y Fanelli, *op. cit.*; Lima y Coutinho, *op. cit.*; I. Sarti. “Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado”. Conferencia de Montevideo Capright. Modelos sociales regionales en Europa y América Latina: empleo, derechos sociales y políticos en tiempos de crisis. Montevideo, 2010; Guimarães, *op. cit.*
- 13 Véase Bouzas, “El Mercosur diez años después...”; Giordano, Mesquita y Quevedo, *op. cit.*; *Un nuevo tratamiento de las asimetrías...*
- 14 A. Ayuso. “Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías

fundacionales, las emergentes y las coyunturales, dependiendo del momento en que se hayan manifestado.<sup>17</sup>

#### 5) Según su localización; interestatales o interregionales.<sup>18</sup>

Asimismo, existen trabajos que consideran que el impacto de las asimetrías puede retardar el proceso de integración. Al respecto, Pablo Sanguinetti<sup>19</sup> considera que la integración comercial por sí misma no asegura la convergencia entre países con niveles de desarrollo dispares. Además, el proceso de liberalización sin más, no siempre implica beneficios para las economías menores, sobre todo en lo relacionado con los costos de comercio y la reducción de la concentración de las industrias con mayor valor agregado. En el mismo sentido, el documento de ALADI y otros<sup>20</sup> establecen que los procesos de integración no consiguieron acelerar el crecimiento de las economías menores, ni la reducción de las asimetrías. Y señala que esta última es una “condición necesaria” para profundizar los procesos de integración, así como para su “legitimidad y consolidación”.

Además de estos trabajos específicos, también se han estudiado las asimetrías existentes entre los mayores países dentro del Mercosur, es decir, la relación bilateral Argentina-Brasil. Dentro de estos estudios están el de Martínez y Pagani,<sup>21</sup> que identifican y clasifican dos tipos de asimetrías: las previas al proceso de integración, que refieren a las trayectorias geográficas, históricas y económicas diferentes de cada uno de los países (denominadas *estructurales* en la tipología anterior); y las que derivan de la desigual capacidad de los Estados para beneficiarse del proceso de integración (que en la tipología anterior son las denominadas *políticas*). Este último tipo de asimetría depende de las decisiones tomadas por el bloque regional para tratar de mitigarlas, así como de la estrategia escogida por cada país en el curso de las negociaciones, donde entran en juego cuestiones de poder, liderazgo y recursos. Asimismo, los autores señalan que se producen diferentes tipos de dilemas que conforman las estrategias de negociación, dependiendo de las capacidades de cada país. Por ejemplo, un país grande es capaz de obtener mayores beneficios a corto plazo de una situación

asimétrica, pero se le plantea el dilema de renunciar a dichas utilidades procurando una mayor inserción en el largo plazo, que afectaría las utilidades de los demás países del bloque. Mientras que los países menores, no están en condiciones de afectar las utilidades del resto de los países y sólo se abocan a aumentar sus propias utilidades en el corto plazo.

A su vez, también ha habido abordajes al tema de las asimetrías desde la perspectiva de los países menores del bloque, como el estudio de Masi y Bittencourt.<sup>22</sup> Los autores analizan las diferencias estructurales existentes entre ambos países, en especial en materia de exportaciones y capacidades competitivas, y proponen algunas estrategias de inserción competitiva para Paraguay (considerado el país con mayor asimetría estructural). Por su parte, el estudio de Masi y Hoste<sup>23</sup> también explora la problemática de los países menores del Mercosur, pero se concentra únicamente en la propuesta de implementación de fondos de convergencia estructural tomando como modelo las experiencias europeas al respecto.

Estos abordajes analíticos del asunto de las asimetrías como problema de estudio marcan un punto de partida para el análisis de la variable contexto asimétrico y de su influencia en el grado de bilateralización de las relaciones; ya que, en primer lugar, delimitan (al menos) dos tipos de asimetrías a considerar: las estructurales y las derivadas de la voluntad política de los gobernantes. En segundo lugar, marcan la pauta de cuáles han sido los diferentes tratamientos que se les ha dado al asunto de las asimetrías en el ámbito mercosureño, para poder tener una perspectiva real de la dimensión del asunto de las asimetrías como problema dentro del bloque.

Por otro lado, Brantly Womack<sup>24</sup> estudia cómo es la dinámica de la doble condición bilateral y asimétrica de las relaciones mercosureñas, y pone énfasis en la dimensión subjetiva en las diferentes percepciones de los países. Tales percepciones van a determinar el grado de interés relativo que cada parte tendrá en la relación y la atención que ésta le dará. En este sentido, el abordaje que Womack adopta es diferente al que tradicionalmente ha tenido la academia de las relaciones internacionales occidentales, ya que considera a las relaciones asimétricas como una condición permanente y no

en América del Sur". M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOLO, 2010 (serie América Latina).

15 *Ibid.*, pp. 140-143.

16 *Ibid.*, pp. 143-144.

17 *Ibid.*, p. 145.

18 *Ibid.*, p. 146.

19 Sanguinetti, *op. cit.*

20 *Un nuevo tratamiento de las asimetrías...*

21 E. Martínez y A. Pagani. "Asimetrías en el Mercosur: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo". *Revista Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*. Montevideo, UCU, vols. 49-50, agosto de 2005.

22 F. Masi y G. Bittencourt. "Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo". D. Chudnovsky y J. M. Fanelli (coords.). *El desafío de integrarse para crecer*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-BID, 2001.

23 Masi y Hoste, *op. cit.*

24 B. Womack. "Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s". *The Journal of Strategic Studies*. Londres, Routledge, vol. 26, núm. 2, junio de 2003, pp. 92-119. También véase del mismo autor: *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006; "Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica". J. Tokatlian (dir.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, pp. 15-34.

25 El autor considera que las teorías clásicas de las relaciones internacionales conciben a las relaciones asimétricas como una disparidad de capacidades o un desequilibrio en el cual se compite por la dominación, y dejan de lado la configuración de cómo se dan tales relaciones. Womack, *China and Vietnam...*

26 *Ibid.*, p. 17.

27 A. Hirschman. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. California: University of California Press, 1980.

28 L. Gruber. *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2000.

29 La lógica de la acción colectiva fue expuesta por Mancur Olson en 1965.

30 Gruber, *op. cit.*, p. 43.

como un *desequilibrio*.<sup>25</sup> De esta manera, el autor propone como tesis básica para la teoría de las asimetrías que las diferencias en las capacidades crean *divergencias de intereses* y de *percepciones sistémicas* entre el lado fuerte y el débil; ambas son influenciadas por las distintas oportunidades y vulnerabilidades que tienen estos Estados.<sup>26</sup>

Asimismo, también Hirschman<sup>27</sup> considera las diferentes ganancias del comercio derivadas de relaciones asimétricas y la consecuente asimetría en el interés que cada país le da a la relación; también considera que las consecuencias de un proceso de integración asimétrico serán, asimismo, desiguales.

Luego de repasar brevemente la teoría de las relaciones asimétricas expresada por Womack y Hirschman, es necesario ver cuáles de estas dinámicas se reproducen en el interior del Mercosur; ya que la primera analiza las relaciones asimétricas entre países vecinos, pero no dentro de un esquema de integración regional. Asimismo, tal teoría adolece de una limitación, debido a que considera que la relación asimétrica es la única variable a tener en cuenta en una relación bilateral. Este determinismo es el que pretendemos superar al sumar el análisis de la dimensión política, mientras que la segunda dinámica considera únicamente las pérdidas y ganancias de comercio derivadas de un proceso de integración asimétrico.

En ese análisis de la condición asimétrica también es necesario considerar, además de las percepciones, la dinámica de las negociaciones. En este sentido, Gruber<sup>28</sup> busca entender la aparición de cada vez más instituciones supranacionales y su lógica de funcionamiento interno. Para ello, propone ampliar las teorías sobre la *acción colectiva*<sup>29</sup> mediante la incorporación de la posibilidad de que existan ganadores y perdedores en las negociaciones. De esta manera, considera que los Estados siguen una lógica de *go it alone*, y que mediante una cooperación bilateral institucional pueden restringir la capacidad de acción de los demás Estados de las negociaciones.<sup>30</sup> Éstos pueden alterar las reglas del juego para converger con sus intereses, sabiendo que los Estados débiles de la coalición preferían el *status quo*; una vez que los primeros Estados instauraron cierto tipo de insti-

tucionalidad para la cooperación, los demás Estados se dan cuenta rápidamente que “quedarse fuera de ésta puede resultar menos beneficioso que sumárseles”.<sup>31</sup> Este tipo de lógica puede estar marcando la bilateralización, si entendemos al primer momento configurado por las preferencias de dos países, los demás países miembros deberían generar incentivos para la cooperación debilitando los incentivos de los *free riders* por medio de la alteración de las condiciones iniciales. El nuevo esquema puede ser consecuencia de un “shock exógeno” o de un “cambio en sus posiciones estructurales relativas” y debe generar un conjunto de intereses comunes que incentiven a una cooperación bilateral.<sup>32</sup>

Asimismo, es importante la consideración que hacen algunos autores acerca de la condición de intergubernamentalidad que tiene la lógica de relacionamiento del Mercosur. En tal sentido el poder de agenda y de decisión que han tenido los presidentes de los países miembros del bloque ha sido determinante en las relaciones y el curso que ha tomado el Mercosur. De esta manera, Sarti<sup>33</sup> considera que la teoría de la integración regional está retrasada en relación con la dinámica que se da a nivel gubernamental. El Mercosur ha destacado desde el inicio por una preeminencia de los presidentes por encima de las decisiones de la diplomacia burocrática tradicional. Según la autora tal rasgo se constituye en una dinámica ágil de acción presidencial que valora el diálogo como herramienta fundamental de acción del bloque y en la región. No obstante, Malamud<sup>34</sup> no considera que la primacía de la diplomacia presidencial sea el único factor para entender las relaciones dentro del Mercosur, y aboga que en los análisis deben considerarse las dinámicas de acción (en especial las demandas) que en los sistemas de gobierno de los países miembros (no únicamente los presidentes) operan al momento de formular las decisiones dentro del bloque, puesto que tales sistemas modelan las estructuras institucionales que están por detrás de los poderes ejecutivos de los países miembros. Si bien el autor reconoce que la demanda primogénita de la integración fue dada por la conjunción política de los presidentes en turno de Argentina y Brasil,<sup>35</sup> considera que existen instituciones que les permiten a los presidentes concentrar tales

31 *Ibid.*, p.43.

32 *Ibid.*, p. 7.

33 Sarti, *op. cit.*

34 Malamud, “Evaluación institucional...”

35 Malamud, “Presidencialism and Mercosur...”, pp. 53-73.

poderes de agenda, las cuales también deben ser analizadas (por ejemplo, las reglas básicas del presidencialismo de cada uno de los países).

Ambos enfoques son el punto de partida para el análisis de la formulación de la política exterior, la convergencia ideológica de los gobiernos y la dimensión institucional, con lo cual es posible generar resultados acerca de la bilateralización de las relaciones en la política doméstica. El primer enfoque apunta hacia la importancia que tiene la convergencia ideológica entre dos gobiernos para llegar a entendimientos específicos respecto de cualquier tema, y el segundo hacia sus limitaciones.

Asimismo, al considerar la importancia que los presidentes tienen en la elaboración de la agenda mercosureña así como también su poder de resolución, es relevante la incorporación del signo ideológico, es decir, el partido de gobierno. En este sentido, han sido varios los autores que consideran esta variable como una clave para el desarrollo de los cambios introducidos en la agenda del bloque a partir del cambio de siglo. Sarti,<sup>36</sup> por ejemplo, indica que la afinidad ideológica entre los gobiernos es de suma importancia para el fortalecimiento de la integración latinoamericana; sin embargo, la fuerte intergubernamentalidad que ha marcado al Mercosur genera el dilema de que hay ausencia de una *visión regional*, lo cual se transforma en un obstáculo para el funcionamiento del bloque independientemente de las afinidades ideológicas coyunturales. Al respecto, Lamas<sup>37</sup> argumenta que el signo ideológico de los gobiernos ha determinado los cambios fundamentales que ha sufrido el Mercosur. La crisis del neoliberalismo dio paso a la asunción de gobiernos progresistas en el cono sur, los cuales cambiaron la orientación programática e ideológica de la conducción de los procesos de integración en la región. En tal sentido, la convergencia ideológica de los gobiernos del Mercosur puede estar actuando como un mecanismo de retracción de los efectos de las asimetrías, ya sea coyuntural o a largo plazo.

Por otro lado, y a pesar de que la orientación ideológica de los gobiernos de los países miembros del Mercosur sea similar, la relación intrabloque está determinada por cuestiones estructurales que se derivan

36 Sarti, *op. cit.*

37 Lamas, *op. cit.*

de la condición de bilateralidad generada por las asimetrías y factores domésticos. Para explicar tales dinámicas de relacionamiento es necesario considerar otras teorías, como el enfoque realizado por Putnam<sup>38</sup> quien establece la importancia de la política doméstica en las relaciones internacionales y, en particular, en las negociaciones dentro de un bloque regional. En este sentido, las demandas que los actores de dicha política les imponen a los poderes ejecutivos de los países podrían explicar mejor el relacionamiento entre ellos.

También es necesario considerar las diferentes consecuencias que trae para el bloque la existencia de un país que actúa como líder en toda el área de influencia de la región.<sup>39</sup> De esta manera, la visión de integración propuesta por Mattli<sup>40</sup> es entendida como un proceso de internalización de las externalidades transfronterizas entre un grupo de países (el autor conjuga explicaciones derivadas del mercado con las institucionales). Los incentivos para la integración regional meramente comerciales adolecen de la relevancia insuficiente que se le da a los factores institucionales, mientras que los incentivos politológicos dejan de lado las causas comerciales.<sup>41</sup> Así, la mera existencia de un acuerdo de integración no garantiza su éxito, por el contrario, se requiere una serie de condiciones para que un proceso de integración sea bien sucedido; entre ellas el autor expone: a) beneficios comerciales directos percibidos por los países miembros; b) el liderazgo de un país estratégico que sea capaz de funcionar como punto focal o como regional paymaster; y c) el seguimiento de una tercera parte que actúe como catalizador de los efectos de la integración regional.<sup>42</sup> A su vez, considera que Brasil se ha mostrado bastante reacio a asumir el papel de líder regional dentro del bloque.<sup>43</sup>

A partir del panorama desarrollado por Mattli, Bouzas<sup>44</sup> plantea una perspectiva más compleja al tener en cuenta tres indicadores cualitativos concretos de la integración regional:

- a) la intensidad y el carácter de las relaciones de dependencia que caracterizan a una región; b) el grado de convergencia de los incentivos nacionales

38 R. Putnam. "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games". *International Organization*. Cambridge, The MIT Press, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

39 Existen varios abordajes que consideran la condición de líder regional que ostenta Brasil en América Latina y sus diferentes consecuencias: M. Hirst. "A presença do Brasil nos novos tempos da agenda interamericana". *Análise de Conjuntura*. Rio de Janeiro, Observatório Político Sul Americano, núm. 5, mayo de 2009; M. Hirst y M. R. Soares de Lima. "Brasil como país intermediário e poder regional". A. Hurrel et al. *Os BRICs e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009; Lima y Coutinho, op. cit.; C. Jaffrelot. *Emerging States: The Wellspring of a New World Order*. Nueva York: Columbia University Press, 2009; D. Flemes. *Regional Leadership in the Global System*. Burlington: Ashgate, 2010.

40 W. Mattli. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

41 Ibid., p. 41.

42 Ibid., p. 65.

43 Ibid., p. 160.

44 Bouzas, Da Motta y Ríos, op. cit., pp. 319-347.

45 *Ibid.*, p. 322.

y la sostenibilidad de los trade offs cuando aquellos difieren al interior de la región; y c) la capacidad y efectividad de la provisión de 'liderazgo' o 'hegemonía' por parte de uno o más miembros.<sup>45</sup>

46 *Ibid.*, p. 327. Otro argumento que va en el mismo sentido es el esgrimido por L. Pinheiro. "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, Pontifícia Universidad Católica do Rio de Janeiro, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre de 2000, pp. 305-335. En este trabajo analiza diferentes posturas adoptadas por Brasil en su política exterior: una referente al sistema internacional, en la que enfatiza principios de justicia; otra con relación a la región, donde ejerce más poder relativo y enfatiza estrategias propias del realismo.

47 Fletes, *op. cit.*

Los autores consideran la existencia de un líder regional capaz de asumir los costos de provisión de bienes públicos para la región, y cuestionan el liderazgo brasileño; ambos coinciden en que la oferta de bienes públicos regionales por parte de este país ha sido esporádica y reactiva. Brasil, en su rol de *hegemon*, ha sido oportunista. Esta resistencia brasileña es comprensible, según los autores, ya que la relevancia del Mercosur para las elites políticas de este país es heterogénea, además la interdependencia que tiene con la región es modesta.<sup>46</sup>

Por otra parte, la discusión acerca de la existencia o no de un líder regional en América Latina conducirá a un análisis en dos niveles: en primer lugar, cuestionar o aceptar el liderazgo regional de Brasil y sus implicaciones para el Mercosur; en segundo, hacer un contrapunto con otros países de la región, embarcados también en procesos de integración con un líder. Para ello, las bases teóricas que evalúan las diferentes estrategias de los poderes emergentes en la dinámica entre la relativa debilidad global y el relativo poder regional brindan el punto de partida en el análisis. Las definiciones y las no siempre claras diferencias entre los tipos de poder regional y sus implicaciones, continúan el recorrido mediante los conceptos de hegemonía, tipos de ejercicio del poder, aceptación-imposición del liderazgo, recursos materiales e ideológicos.<sup>47</sup> Dichos conceptos serán considerados en la evaluación de la potencialidad de Brasil como líder regional no solamente para el Mercosur, sino también para América Latina en su conjunto.

## Objetivos e hipótesis

El objetivo general del trabajo es la comprensión de las diferentes dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur; éste se desdobra

en dos objetivos específicos. El primero es entender las relaciones entre los países miembros del Mercosur y el funcionamiento del bloque; el segundo busca reflexionar acerca de las relaciones entre miembros de un proceso de integración. En este sentido, se espera contribuir al análisis de cualquier proceso de integración que posea características similares al Mercosur. Dichas características son, en una primera instancia, la existencia de fuertes asimetrías, la membresía de un país potencialmente líder regional y la bilateralización de las relaciones intrabloque. Esto no solamente implica la existencia de fuertes asimetrías entre los países que podrían evidenciarse en cualquier proceso de integración, sino que además contempla dos dimensiones más: la bilateralización de la dinámica intrabloque y la posibilidad de que se consolide una de las partes en un liderazgo regional.

Empero, cabe señalar que no se pretende hacer una aplicación automática de las diferentes dinámicas de relacionamiento mercosureñas a otros procesos de integración; en este punto, se adopta la advertencia hecha por muchos estudiosos del tema respecto de la aplicación de abordajes analíticos pensados, creados y aplicados para la Unión Europea (UE), por ejemplo en el estudio del proceso de integración del Mercosur. Sin embargo, el análisis de otros procesos de integración asimétricos brindará al trabajo la posibilidad de arribar a conclusiones más generalizables.

Dicho esto, las tres principales preguntas de investigación a las que se pretende dar respuesta son: ¿cómo son las dinámicas de relacionamiento del Mercosur? ¿Cuáles son los efectos derivados de un proceso de integración asimétrico? ¿La dimensión política influye directamente sobre los efectos de tal proceso de integración asimétrico?

En primer lugar, se parte de la hipótesis de que uno de los principales efectos de un proceso de integración asimétrico es la bilateralización de las relaciones intrabloque; en segundo lugar, tal condición asimétrica es reproducida en las relaciones bilaterales dentro del bloque. Asimismo, esta bilateralización se ve influenciada por dos variables intervinientes que contienen la dimensión política, a saber: la política doméstica y la regional. En este sentido, las variables políticas modifican indirectamente los

- 48 Cuyo objetivo general fue determinar por qué Paraguay y Uruguay (siendo que deberían tener intereses comunes para el tratamiento de las asimetrías) no cooperaban en las negociaciones intrabloque; se analizó el estudio de las negociaciones de los países miembros en cuatro coyunturas consideradas críticas, a saber: la creación del Mercosur (negociación bilateral entre Argentina y Brasil, y posterior ingreso de Paraguay y Uruguay); la discusión sobre la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC); la creación y posterior puesta en marcha del FOCEM y la eventualidad de que Uruguay firmase un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (para esta coyuntura se analizaron las diferentes reacciones de los países socios ante la estrategia uruguaya de ganar poder de negociación). L. Granja. "A hombros de gigantes: un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque". *Studia Politicae*. Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, núm. 23, otoño de 2011, pp. 95-121.
- 49 También puede decirse que la inminente entrada de Venezuela al Mercosur se dio por canales bilaterales, pero esto es parte de otra discusión.
- 50 Existen básicamente tres órganos de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa por medio de Decisiones

efectos derivados del proceso de integración asimétrico por medio de su intervención en la variable independiente.

La *bilateralización* de las relaciones intrabloque significa la existencia de una fuerte dinámica bilateral en las decisiones del Mercosur. Así, la mayor parte de las decisiones tanto operativas como políticas son tomadas mediante un proceso de negociación bilateral previo, para luego ser llevadas a la consideración de los organismos encargados de la toma de decisiones. Tal proceso de bilateralización trasciende a la mayor parte de los organismos encargados y se ve reflejado en la mayoría de las decisiones de éstos (desde las más operativas, hasta las que implican una toma de posición política).

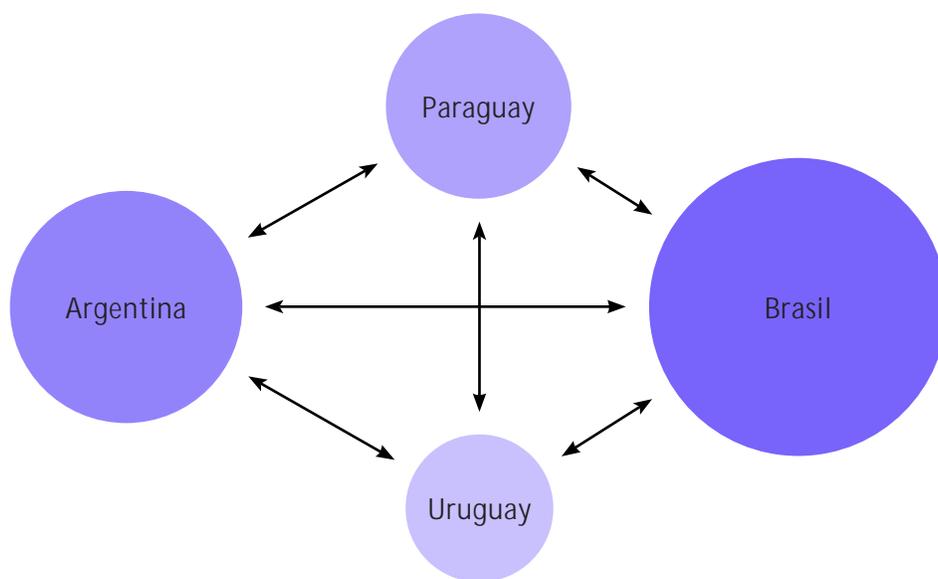
Esta hipótesis surgió a partir del estudio realizado en la disertación de maestría.<sup>48</sup> En tal oportunidad, se concluyó que uno de los elementos responsables por los que Paraguay y Uruguay no tuvieran una política común para la negociación de las asimetrías intrabloque derivaba de la creciente bilateralización de las relaciones de ambos países con los mayores; tal condición bilateral se extiende, además, al resto de los socios y se da en otros ámbitos de negociación. Las relaciones entre los miembros del Mercosur tienden a ser más bilaterales que consensuales entre todos los países, a pesar de la normativa especificada en el Tratado de Asunción; reproduciéndose así, la dinámica asimétrica hacia la mayor parte de las negociaciones.

Ejemplos de tal tipo de negociación bilateral aparecen constantemente en la historia del Mercosur, algunos de los más significativos son: la creación del bloque, la instauración del FOCEM, las controversias comerciales que se han puesto en consideración del Tribunal Permanente de Revisión, la eliminación del doble arancel, entre otros.<sup>49</sup> Un análisis detallado y exhaustivo de este tipo de relacionamiento bilateral se llevará a cabo a partir de las negociaciones previas a la creación de normativa en el Mercosur. Esto implica no solamente las decisiones y resoluciones tomadas por los organismos respectivos,<sup>50</sup> sino también el proceso en que éstas fueron negociadas dentro de sus respectivos grupos desde su colocación en la agenda del bloque hasta las declaraciones hechas por los presidentes,

puesto que es en esas negociaciones previas donde se establecen los mecanismos de *bypass* a los órganos decisorios mediante la negociación bilateral. A pesar de que esta tarea aún no está finalizada, es posible adelantar que las negociaciones intrabloque se dan entre las delegaciones de dos países miembros (dependiendo del tema a tratar, generalmente incluye a la delegación brasileña) y no de los organismos multilaterales que tienen las potestades, según la normativa del Mercosur, para actuar como foros de discusión y toma de decisiones. De esta manera, la dinámica de relacionamiento intrabloque estaría dejando de lado a los organismos creados para la toma consensual de decisiones y se estarían generando más resultados por medio de negociaciones bilaterales.

Así, por ejemplo, el esquema de relacionamiento se da de la siguiente manera:

**Esquema 1. Bilateralización del Mercosur<sup>51</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

(manifestación jurídica más importante del Mercosur con carácter obligatorio para todos los Estados parte). El CMC es el órgano encargado de la conducción política del bloque, y tiene como objetivo principal el de velar por la consecución del Mercado Común. En segundo lugar se encuentra el Grupo Mercado Común (GMC) que se expresa mediante Resoluciones, éstas son obligatorias para todos los Estados partes y, en su mayoría, son de carácter ejecutivo. Por último, se encuentran las directivas emanadas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), este órgano está encargado de asistir al GMC y debe hacer cumplir los instrumentos de política comercial común, también tiene como competencia exclusiva todo lo relacionado al comercio intra y extrabloque. Estas Directivas han sido excluidas del universo de este análisis por motivos práctico-metodológicos. Otro tipo de normativa del Mercosur son los protocolos, los tratados constitutivos y los comunicados conjuntos de los presidentes del bloque, que serán tomados en cuenta para el análisis cuando sea pertinentes.

51 Las relaciones bilaterales entre Paraguay y Uruguay son casi insignificantes proporcionalmente a las que cada uno de los países mantienen con el resto de los socios, por tal motivo, la flecha que las representa es más pequeña. Esto podría ser una consecuencia del efecto imán que tienen los dos países mayores, pero aún

debe hacerse un análisis exhaustivo de las dimensiones de cada variable para arribar a conclusiones más específicas. Asimismo, ante la inminente entrada de Venezuela al bloque regional, es probable que se sume un quinto elemento al proceso de relacionamiento bilateral.

- 52 En este punto de la investigación se ha decidido tomar en cuenta las decisiones y resoluciones tomadas en el CMC y el GMC respectivamente, así como también las declaraciones políticas hechas por los presidentes del bloque y los eventuales tratados. Empero, no se descarta un análisis pormenorizado de algunas decisiones que representen, tanto por su importancia política como por su ejecución, ejemplos directos de negociación bilateral y que puedan ser foco de análisis específico.

La variable dependiente del grado de bilateralización en el relacionamiento intrabloque varía a lo largo del periodo de estudio (1991-2014), y será medida en función de la cantidad de decisiones tomadas por el bloque que hayan sido negociadas bilateralmente, ya sea en una instancia previa a los organismos multilaterales o dentro de ellos, sobre la totalidad de decisiones arribadas en dicho periodo.<sup>52</sup> Algunos de los indicadores de bilateralización en las negociaciones serán el tiempo de duración de éstas, asumiendo que cuanto mayor sea habrá menos consenso entre las partes sobre el asunto a tratar; este proceso se hará de forma cualitativa, analizando los procesos de negociación de la normativa. Otro indicador que será especialmente relevante es el “cruzamiento” entre la cantidad de normativa emanada en un año y la existencia o no de una convergencia ideológica entre los gobiernos del bloque. Finalmente se considerarán la cantidad de decisiones tomadas (ya sea bilateral o por consenso) según el país que se encuentre en la Presidencia Pro Témpore (PPT) del bloque y se determinará qué país tuvo la iniciativa de las decisiones y resoluciones en un intento de mapear políticamente la generación normativa del bloque.

**Tabla 1. Cantidad de Decisiones del CMC  
y de Resoluciones del GMC por año<sup>53</sup>**

| Año   | Decisiones CMC | Resoluciones GMC |
|-------|----------------|------------------|
| 1991  | 16             | 12               |
| 1992  | 11             | 67               |
| 1993  | 13             | 93               |
| 1994  | 29             | 131              |
| 1995  | 9              | 42               |
| 1996  | 18             | 156              |
| 1997  | 26             | 82               |
| 1998  | 23             | 78               |
| 1999  | 27             | 89               |
| 2000  | 70             | 95               |
| 2001  | 16             | 66               |
| 2002  | 32             | 58               |
| 2003  | 41             | 54               |
| 2004  | 55             | 41               |
| 2005  | 40             | 66               |
| 2006  | 38             | 72               |
| 2007  | 62             | 57               |
| 2008  | 59             | 71               |
| 2009  | 33             | 41               |
| 2010  | 67             | 58               |
| 2011  | 39             | 41               |
| 2012  | 26             | 26               |
| Total | 750            | 1496             |

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.mercosur.int/>.

La bilateralización también va a estar determinada indirectamente por la dimensión política. En este sentido, es necesario explorar cómo varía el grado de bilateralización en función de los cambios registrados a nivel de la política doméstica y regional. Así, al considerar que la bilateralidad ha marcado al bloque regional desde su comienzo por medio de la iniciativa emprendida por Argentina y Brasil para la construcción del proceso de

53 Se han colocado todas las decisiones y resoluciones; sin embargo, para el análisis pormenorizado se excluirán las que son meramente administrativas ya que podrían estar influyendo en el grado de bilateralización; puesto que estas son las que generalmente se toman consensualmente y sin mayores discusiones (por ejemplo, designación de personas a comisiones, ejecución de presupuestos, construcción de estadísticas de información, etcétera).

integración, sería importante evaluar si la convergencia ideológica que los gobiernos de los Estados han tenido genera un proceso de acercamiento mayor entre dos países del bloque. En este sentido, la trayectoria de relacionamiento también estaría influenciando la mayor tendencia al relacionamiento bilateral.

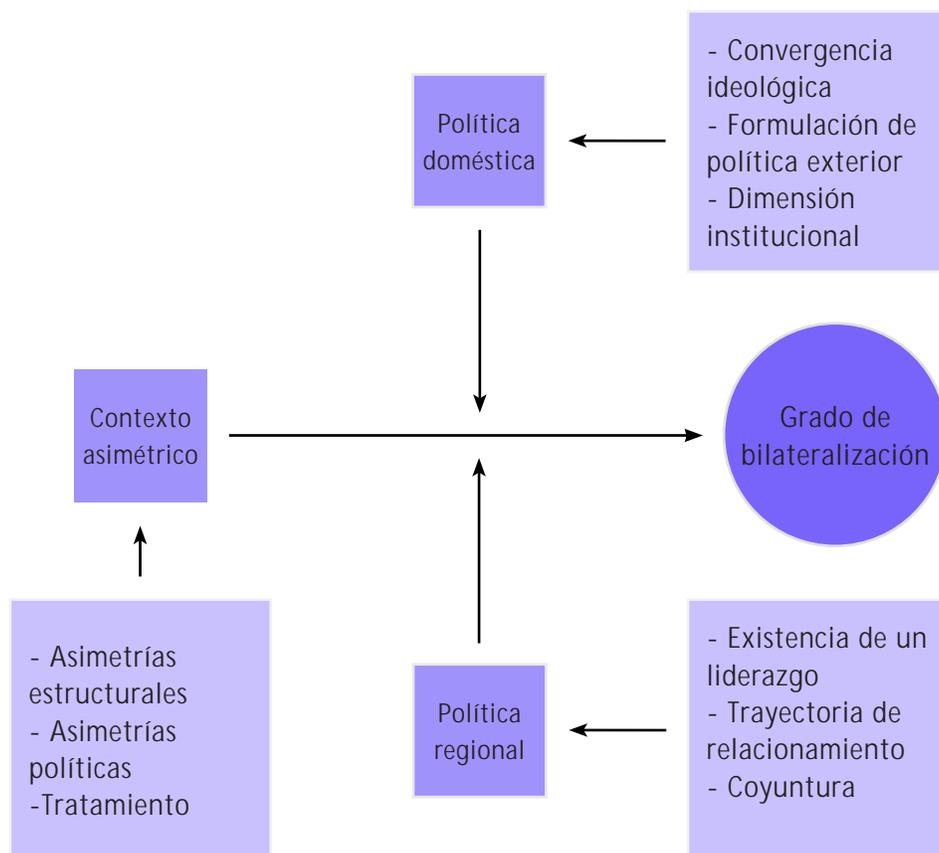
Con respecto de la dimensión regional, la existencia de un país con vocación de liderazgo influiría fuertemente en el contexto asimétrico y, consecuentemente, en el grado de bilateralización al actuar tal país como imán. De esta manera, es necesario evaluar la posición de Brasil en los últimos años, así como la eventualidad de que esa pretensión de liderazgo regional sea disputada por otros países.

Por otro lado, dicha bilateralización estaría fuertemente marcada por las condicionantes provenientes de la dimensión de política doméstica de cada uno de los países;<sup>54</sup> donde se considerarán, además de la convergencia ideológica entre los gobiernos del bloque (el signo ideológico del partido de gobierno), los diferentes efectos que tienen las instituciones de cada país en la formulación de la política exterior (por ejemplo, el tipo de conducción de la política exterior, las características del sistema de partidos, etcétera).

Con el fin de ejemplificar mejor los objetivos del trabajo y de clarificar la operación de las variables a ser analizadas, se ha elaborado un esquema con las variables dependiente, intervinientes y sus dimensiones, que actúan en el grado de bilateralización:

54 Esta dimensión parte de la consideración hecha por Putnam, *op. cit.*, acerca del “juego en dos niveles” que deben asumir los que toman decisiones en política exterior, a la que ya se hizo referencia en los avances de la discusión teórica.

## Esquema 2. Operacionalización de las variables a analizar



Fuente: Elaboración propia.

La variable dependiente (grado de bilateralización de las relaciones intrabloque) cambia en función de la variación que se registre en los componentes de las tres variables anteriormente señaladas: el contexto asimétrico, la política doméstica y la política regional.

Por un lado, el contexto asimétrico es considerado como una variable contextual y relativamente constante; es decir, contiene una dimensión que se mantiene a lo largo del periodo y que, a pesar de sus eventuales variaciones,<sup>55</sup> puede ser asumida como una constante. Las asimetrías estructurales hacen referencia a las diferencias territoriales, económicas y

55 Variaciones del Producto Interno Bruto (PIB), población, grado de dependencia de los diferentes mercados, etcétera.

sociales que hay entre cada uno de los países miembros. Asimismo, la dimensión de las asimetrías políticas puede adoptar leves variaciones a lo largo del periodo, dependiendo de las capacidades institucionales que cada país tenga en llevar a cabo las decisiones emprendidas por el bloque. Por asimetrías políticas, se entienden las diferentes capacidades que tiene cada país no solamente de implementar las políticas llevadas a cabo por el bloque, sino también de colocar y hacer valer sus intereses en las negociaciones.

La dimensión que adopta cambios más relevantes para este análisis es el tratamiento de las asimetrías que se haga por parte del bloque. En este sentido, es importante ver si los diferentes mecanismos para paliar los efectos de las asimetrías creados por el Mercosur han dado los resultados esperados, y cómo estos mecanismos han influido, directa o indirectamente, en el grado de bilateralización intrabloque.<sup>56</sup>

Por otro lado, las dos variables políticas actúan de manera tal que modifican los efectos del contexto asimétrico; en el caso de la política doméstica está compuesta de tres subvariables: la convergencia ideológica entre los gobiernos, el proceso de formulación de la política exterior y la dimensión institucional.

La convergencia ideológica es la similitud en el signo ideológico de los gobiernos de cada país. Si se considera que el Mercosur es un proceso de integración intergubernamental, es importante analizar la evolución de los diferentes gobiernos en cada uno de los países. Desde la creación del Mercosur, puede decirse que existió una convergencia ideológica entre los gobiernos durante toda la década de los noventa hacia el neoliberalismo (con sus diferentes grados). Tal convergencia se evidenció por medio de las diferentes disposiciones instauradas por el bloque acerca de la liberalización de comercio; ésta continuó a comienzos del siglo XXI con el cambio de signo ideológico izquierdista registrado en los gobiernos de los cuatro países.<sup>57</sup> En este sentido, es relevante considerar si la convergencia ideológica podría explicar las variaciones en el grado de bilateralización de las relaciones, ya que *a priori* se evidencia un aumento de las decisiones

56 En los avances de la discusión teórica se resaltan los tipos de asimetrías que académicamente se manejan en el análisis del proceso de integración de referencia, así como también la recapitulación de las diferentes políticas adoptadas por éste para su tratamiento.

57 Existen varias investigaciones acerca de la ideologización de los partidos políticos, una de las referencias es el trabajo de T. Power y C. Zucco. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties 1990-2005: A Research Communication". *Latin American Research Review*. Oxford, University of Oxford, vol. 44, núm. 1, junio de 2009 para Brasil; y el de H. Borsanio. *Eleições e Economia*. Belo Horizonte: UFMG, 2003, para los demás países miembros.

tendientes al tratamiento de las asimetrías registrado a partir del cambio de signo ideológico. Asimismo, es necesario analizar si tal convergencia derivó en un aumento del grado de bilateralización, o cuánta de esa bilateralización se debía a similitudes en la conducción de la política exterior entre los gobiernos neoliberales del bloque. Para ello, es necesario tener indicadores claros que especifiquen la tendencia hacia un lado y otro del continuo ideológico de cada uno de los gobiernos de los países miembros para todo el periodo de estudio, y observar cuánto varía el grado de bilateralización de las relaciones intrabloque. La tabla 2 resume la cantidad de gobiernos de cada país según el signo ideológico para el periodo de estudio.

**Tabla 2. Periodos de gobierno y países del Mercosur, según partido de gobierno y signo ideológico**

|                     | Argentina   | Brasil                                  | Paraguay                           | Uruguay                 |
|---------------------|---|---|------------------------------------|-------------------------|
| Periodo de gobierno | 1989-1995   | 1990-1992                               | 1989-1993                          | 1990-1995               |
| Presidente          | Carlos Menem  | Fernando Collor <sup>58</sup>           | Andrés Rodríguez                   | Luis Alberto Lacalle    |
| Partido             | Justicialista   | Partido da Reconstrução Nacional        | Partido Colorado                   | Partido Nacional        |
| Signo ideológico    | Centro-derecha  | Derecha                                 | Derecha                            | Derecha                 |
| Periodo de gobierno | 1995-1999   | 1992-1995                               | 1993-1998                          | 1995-2000               |
| Presidente          | Carlos Menem  | Itamar Franco                           | Juan Carlos Wasmosy                | Julio María Sanguinetti |
| Partido             | Justicialista   | PRN                                     | Partido Colorado                   | Partido Colorado        |
| Signo ideológico    | Derecha   | Derecha                                 | Derecha                            | Centro-Derecha          |
| Periodo de gobierno | 1999-2001   | 1995-1999                               | 1998-1999                          | —                       |
| Presidente          | Fernando de la Rúa  | Fernando Henrique Cardoso               | Raul Cubas Grau                    |                         |
| Partido             | Alianza   | Partido da Social Democracia Brasileira | Partido Colorado                   |                         |
| Signo ideológico    | Centro  | Centro                                  | Derecha                            |                         |
| Periodo de gobierno | 2001 <sup>59</sup>  | 1999-2003                               | 1999-2003                          | 2000-2005               |
| Presidente          | Federico Puerta<br>Adolfo Rodríguez Saa<br>Eduardo Camaño | Fernando Enrique Cardoso                | Luis Gonzales Macchi <sup>60</sup> | Jorge Batlle            |
| Partido             |   | PSDB                                    | Partido Colorado                   | Partido Colorado        |
| Signo ideológico    |   | Centro                                  | Derecha                            | Centro-Derecha          |
| Periodo de gobierno | 2002-2003   | 2003-2007                               | 2003-2008                          | —                       |
| Presidente          | Eduardo Duhalde   | Luiz Inácio Lula da Silva               | Nicanor Duarte Frutos              |                         |
| Partido             | Unión Popular   | Partido dos Trabalhadores               | Partido Colorado                   |                         |
| Signo ideológico    | Centro  | Centro-Izquierda                        | Derecha                            |                         |
| Periodo de gobierno | 2003-2007   | 2007-2011                               | 2008-2012                          | 2005-2010               |
| Presidente          | Nestor Kirchner   | Luiz Inácio Lula da Silva               | Fernando Lugo                      | Tabaré Vázquez          |
| Partido             | Justicialista   | PT                                      | Alianza Patriótica por el Cambio   | Frente Amplio           |
| Signo ideológico    | Centro-Izquierda  | Centro-Izquierda                        | Centro-Izquierda                   | Centro-Izquierda        |
| Periodo de gobierno | 2007-2011   | 2011-2015                               | 2012-2013                          | 2010-2015               |
| Presidente          | Cristina Fernández  | Dilma Rousseff                          | Federico Franco <sup>61</sup>      | José Mujica             |
| Partido             | Justicialista   | PT                                      | Partido Liberal Radical Auténtico  | Frente Amplio           |
| Signo ideológico    | Centro-Izquierda  | Centro-Izquierda                        | Centro-Derecha                     | Centro-Izquierda        |
| Periodo de gobierno | 2011-2015   | —                                       | —                                  | —                       |
| Presidente          | Cristina Fernández  |   |                                    |                         |
| Partido             | Justicialista   |   |                                    |                         |
| Signo ideológico    | Centro-Izquierda  |   |                                    |                         |

Fuente: Elaboración propia con base en: Argentina, <http://www.presidencia.gov.ar/>; Brasil, <http://www2.planalto.gov.br/> y <http://www.tse.jus.br/>; Paraguay, <http://www.presidencia.gov.py/> y <http://www.tsje.gov.py/>; Uruguay, <http://www.presidencia.gub.uy/>.

Por otro lado, la formulación de la política exterior se refiere a las posibles diferencias entre los encargados de la toma de decisiones en cada uno de los países, y su influencia en el grado de bilateralización. En primer lugar, si se consideran los cambios advenidos en la primera década del siglo XXI respecto de la personificación de la política externa, o el concepto de *diplomacia presidencial*, puede afirmarse que se está ante un tipo de formulación de política exterior diferente a la que tradicionalmente Brasil ejercitaba mediante Itamaraty, por ejemplo.<sup>62</sup> Además, es posible que dichos cambios en la formulación de la política exterior sean derivados de la convergencia ideológica de los partidos de gobierno; sin embargo, es importante el análisis de esos procesos de cambios para todos los países miembros. Asimismo, la dinámica intergubernamental que adopta el Mercosur para su formulación de políticas, marcado desde el inicio por la preeminencia de los presidentes, genera más agilidad e influencia directa en las decisiones que afectan al bloque regional.<sup>63</sup>

Asimismo, la dimensión institucional se refiere a los efectos que las instituciones de cada país puedan tener en la formulación de la política exterior, directa e indirectamente, en el grado de bilateralización. Las diferentes instituciones encargadas de formular dicha política, así como también los diferentes mecanismos de *accountability* ante los partidos políticos y de autonomía relativa de las burocracias diplomáticas,<sup>64</sup> pueden estar influenciando indirectamente el grado de bilateralización por medio de sus consecuencias para la formulación de la política exterior.

Por último, la política regional se compone de tres dimensiones, a saber: la existencia de un liderazgo regional, las diferentes trayectorias de relacionamiento entre los países miembros en sus relaciones bilaterales y una dimensión coyuntural.

La existencia de un liderazgo regional implica el debate en torno de la posibilidad de que Brasil lleve adelante una estrategia de liderazgo que tendría muchas implicaciones a nivel del bloque. La consolidación de Brasil como país emergente le permite actuar como país imán en las relaciones mercosureñas, lo que implicaría un mayor grado de bilateralización.

- 58 Luego de un *impeachment* le sucedió el vicepresidente Itamar Franco.
- 59 A finales del 2001 Argentina pasó por un proceso de crisis institucional que derivó en la asunción de varios presidentes durante periodos de días. Duhalde fue finalmente designado por el Congreso en forma interina hasta el llamado a nuevas elecciones en el 2003.
- 60 Presidente constitucional provisional.
- 61 Luego de un juicio político, el presidente constitucional de Paraguay, Fernando Lugo, dejó su cargo al vicepresidente Federico Franco. Duhalde fue finalmente designado por el Congreso en forma interina hasta el llamado a nuevas elecciones, las cuales se celebraron el 21 de abril de 2013 y resultó ganador Horacio Cartes del Partido Colorado.
- 62 Véase T. Vigevani y G. Cepaluni. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro, vol. 29, núm. 2, 2007; Lima y Coutinho, *op. cit.*; Hirst, *op. cit.*; M. R. Soares de Lima. "Observatório Político Sul-Americano", 30 de septiembre de 2010 ([http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/128\\_artigos\\_2010\\_09\\_30\\_Lima.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf)), 4 de julio de 2011.
- 63 Véase Sarti, *op. cit.*
- 64 En este sentido, es interesante la conformación de autonomías relativas a la formulación y conducción de la política

exterior de cada país como argumenta Lima, por ejemplo para el caso de Brasil, acerca de la existencia de trayectorias dependientes y de mecanismos de autoreproducción, a partir de la constitución de Itamaraty como reducto de institucionalización y consolidación de tales políticas. Véase M. R. Soares de Lima. "Aspiração Internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Río de Janeiro, Funcex, núm. 82, marzo de 2005.

- 65 Véase Vigevani y Cepaluni, *op. cit.*; L. Pinheiro. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004; J. W. Cason y T. J. Power. "Presidentialization, Pluralization and the Roll-back of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*. California, Sage, vol. 30, núm. 2, marzo de 2009, pp. 117-140; Hirst y Lima, *op. cit.*; Miriam Gomes Saraiva. "Política Externa Brasileira. As diferentes percepções sobre o Mercosul". *Civitas*. Brasil, Editora Universitária de PUCRS, vol. 10, núm. 1, abril de 2010, pp. 45-62; Jaffrelot, *op. cit.*; J. L. Vadell. *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011.

El debate acerca de la condición de Brasil como líder regional ha sido tratado de manera amplia en varias investigaciones<sup>65</sup> y debe ser considerado en sus efectos en el relacionamiento intrabloque, así como también la posible existencia de otros liderazgos regionales y su naturaleza.

Por otro lado, las trayectorias de relacionamiento son las diferentes prácticas existentes entre los países miembros que se hayan consolidado como caminos a seguir en las relaciones bilaterales anteriores al Mercosur y que pueden estar influenciando la dinámica del bloque regional por medio de mecanismos de *path-dependence*, por ejemplo. Además, estas diferentes trayectorias pueden estar afectando la naturaleza del liderazgo político.

A su vez, la dimensión coyuntural hace referencia a los posibles *shocks* que pueden estar afectando las relaciones bilaterales, tales como crisis económica o política de alguno de los países miembros, así como los diferentes conflictos que puedan surgir eventualmente entre éstos (como por ejemplo el problema argentino-uruguayo por la instalación de las plantas procesadoras de celulosa en la costa del río Uruguay o la crisis política de Paraguay).

La segunda parte de la tesis se compondrá de un contrapunto entre procesos de integración asimétricos tal como fueran caracterizados *supra*, con el fin de poder arribar a alguna conclusión generalizable respecto de las diferentes dinámicas de relacionamiento de dichos procesos asimétricos. El objetivo principal es buscar bloques regionales con características similares: la existencia de fuertes asimetrías, la membresía de un país que pueda transformarse en (o ya sea) un potencial líder regional y la existencia de fuertes relaciones bilaterales intrabloque, para poder evaluar si existe o no un proceso similar de bilateralización de las relaciones. Tales conclusiones serán de suma ayuda a la hora de determinar si la bilateralización se debe a una característica intrínseca a los procesos de integración asimétricos o si, por el contrario, constituye una característica particular del Mercosur. En primer lugar, y como tentativa de aproximación a situaciones similares, se propone estudiar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) fundamentalmente por

dos motivos: el primero porque la *unión aduanera imperfecta*, tal como ha sido catalogado el Mercosur por algunos académicos,<sup>66</sup> no dista mucho de los efectos que tiene un tratado de libre comercio. En efecto, las consecuencias de la unión aduanera imperfecta, por haber tenido durante mucho tiempo esta última característica dada mediante las perforaciones al AEC, se asemejan a las prerrogativas existentes en un área de libre comercio (por ejemplo, en las consecuencias de desviación de comercio). En segundo lugar, el NAFTA también convive con una situación asimétrica fuerte, marcada por la existencia de un país comparativamente mayor y con vocación inequívoca de liderazgo, que puede asimilarse a la dada en el Mercosur. Además existen vínculos bilaterales claros entre sus miembros, evidenciados en la relación México-Estados Unidos, por ejemplo.

Este contrapunto puede resultar productivo si se atiende a las reflexiones más generales acerca de la integración asimétrica ya que, por un lado, la existencia de un liderazgo claro y sus derivaciones en una potencial situación hegemónica, en el caso del NAFTA, se contraponen a la situación observada en la Unión Europea donde la existencia de más de un liderazgo ha generado mayores espacios para los países pequeños, reduciéndose así la situación asimétrica. De esta manera, con el objetivo de tener más perspectiva de análisis y contribuir al debate respecto de la integración general en su conjunto, se propone esta segunda parte del trabajo donde se intentará debatir más teóricamente estas cuestiones.

Artículo recibido: 6 de agosto de 2012

Aceptado: 15 de enero de 2013

66 Véase Bouzas, Da Motta y Ríos, *op. cit.*; Laens y Terra, *op. cit.*; H. Kume y G. Piani. “A tarifa externa comum no Mercosul: Avaliação e propostas de mudança”. D. Chudnovsky y J.M. Fanelli (coords.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-BID, pp. 29-48.