Universidade do Estado de Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Lorena Granja Hernández

El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización

Rio de Janeiro

2016

Lorena Granja Hernández

El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro
2016

[

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ/REDE SIRIUS

G759 Granja Hernández, Lorena
El Mercosur y sus asimetrias : un análisis empírico de la bilateralizacion / Lorena Granja Hernandéz. – 2016.
378 f.

Orientador: Maria Regina Soares de Lima.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Países do MERCOSUL – Teses. 2. Integração regional – Países do MERCOSUL – Teses. 3. Política externa – Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(8)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação. desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

AGRADECIMIENTOS

Emprender la tarea de un Doctorado no hubiera sido posible sin el apoyo de algunas personas e instituciones que hicieron de este viaje un camino menos solitario y más interesante. Al Instituto de Estudos Sociais e Políticos, en primer lugar, por ser no solamente una casa de estudios, sino por conformar un gran espacio de reflexión y aprendizaje que nos acoge con calor de hogar. Gracias a sus funcionarios, profesores y compañeros estudiantes de Sociología y Ciencia Política que hacen del IESP ese reducto de construcción crítica de conocimiento. Gracias a mi orientadora María Regina Soares de Lima por haber confiado en mí, por su excelencia académica que contribuyó al desarrollo de esta tesis desde la exigencia, el debate y el apoyo constante a mis inquietudes. Y por su dedicación en la lectura profunda de los diferentes borradores. Gracias también a los profesores de los 4 seminarios de tesis en los que participé, a João Feres, Fabiano Santos, Renato Boschi y Maria Regina; y a mis compañeros que contribuyeron con comentarios, críticas y debates extremadamente ricos para la construcción de esta tesis. Las innúmeras charlas con Fidel Pérez Flores me ayudaron a comprender un poco más ésta Latinoamérica, gracias también a él, y a Gláucio Soares por enseñarme, más aun, sobre la vida académica y cómo hacer investigación con calidad. La Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior (CAPES) me brindó la beca que posibilitó mi sustento durante el Doctorado. La Fundación Carolina, la que me permitió el estudio de los métodos de análisis socio-políticos en la Universidad de Salamanca. El Labmundo y el OPSA contribuyeron a mi perfeccionamiento en el manejo de las herramientas del NVivo, cuando Carlos Milani y Maria Regina Soares de Lima decidieron adquirir el programa y me permitieron participar del curso. Gracias a Carlos, también, por dejarme trabajar con la tranquilidad y el tiempo que necesité en “el 47”; y a mis colegas del NETSAL y el Labmundo, por permitirme entrar en sus discusiones y acompañarme en los momentos en que el trabajo de campo se hacía arduo. Mi condición de migrante en tierra carioca hizo de mis amigxs una gran familia escogida que me apoyó incondicionalmente en todo el proceso del doctorado, con y sin los libros. Provenientes también de toda América Latina, contribuyeron desde el *arte de la amistad* a mi desarrollo personal y académico. A los amigxs brasileños que me ha dado esta tierra maravillosa y a la comunidad hispano-parlante toda, gracias por hacerme sentir menos lejos. La concentración que requiere la escritura de una tesis hace de la soledad un elemento clave, gracias a Rusito y Pantera por estar ahí y a Luana Malagamba por apoyarme psicológica y emocionalmente. A mis amigas de la vida uruguayas; por el apoyo y la comprensión de siempre. A mi mamá y a mi papá, por haber despertado los cuestionamientos que me llevaron a elegir la vida académica y la Ciencia Política como destino; y a mi compañero de viaje, Huebert Alves de Souza por ayudarme a comprender la realidad desde otra óptica. Muchas gracias.

Los pueblos de América del Sur están íntimamente unidos por vínculos de naturaleza e intereses recíprocos

José Gervasio Artigas "Karay-Guazú

RESUMO

Granja Hernández, Lorena. *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. 2016. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A tese tem como objetivo geral compreender as dinâmicas do relacionamento entre os países membros do Mercosul. O contexto assimétrico é uma condição estrutural que gera consequências no relacionamento à interna do bloco; a principal é a bilateralização do processo decisório. Por meio de uma análise empírica sobre os efeitos das assimetrias nas negociações do Mercosul, se pretende avaliar essa hipótese, entrando no processo de construção dos consensos necessários para a toma de decisões. A maior parte das decisões são negociadas de forma bilateral, e não entre todos os membros como pretendia o Tratado de Asunción. Analisaram-se as decisões tomadas, as atas das reuniões nas quais foram negociadas e as declarações presidenciais realizadas, com o propósito da compreensão desta dinâmica na totalidade do processo decisório. A tomada de decisões do Mercosul está marcada por mecanismos de construção de consensos fortemente bilateralizados, que contribuem a seu desenvolvimento a través da dimensão política que intervém nas relações assimétricas. Essa dimensão política se traduz na convergência ideológica entre os governos e no tipo de formulação de sua política externa como variáveis chaves para o desenvolvimento das negociações bilaterais. A possibilidade do que Brasil, sendo o maior sócio, atue como imã nas negociações bilaterais reforça a condição assimétrica delas. O reconhecimento e a identificação dos efeitos das assimetrias sobre a condução política do Mercosul, aumentam a tendência à cooperação já que reproduzem mecanismos bilaterais para a construção do consenso sobre compromissos políticos. O principal argumento teórico da tese é que o Mercosul tem se desenvolvido como um processo de integração assimétrico.

Palabras clave: Mercosur. Integración regional. Asimetrías.

RESUMEN

Granja Hernández, Lorena. *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. 2016. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

La tesis tiene como objetivo general comprender las dinámicas de relacionamiento entre los países miembros del Mercosur. El contexto asimétrico es una condición estructural que genera consecuencias en el relacionamiento interno del bloque; la principal consecuencia es la bilateralización de la toma de decisiones. A través de un análisis empírico sobre los efectos de las asimetrías en las negociaciones del Mercosur, se pretende evaluar esta hipótesis, adentrándose en el proceso de construcción de los consensos necesarios para las mismas. La mayor parte de las decisiones se negocian de forma bilateral y no entre todos los miembros, como el tratado de Asunción lo determina. Se analizaron las decisiones tomadas, las actas de las reuniones en las que se negociaron y las declaraciones presidenciales realizadas, con el fin de comprender esta dinámica en todo el proceso decisorio. El proceso de toma de decisiones en el Mercosur está marcado por mecanismos de construcción de consensos fuertemente bilateralizados, que contribuyen a su desarrollo a través de la dimensión política que interviene en dichas relaciones asimétricas. Esta dimensión política se traduce en la convergencia ideológica entre los gobiernos y en el tipo de formulación de su política exterior como variables claves para el desarrollo de las negociaciones bilaterales. La posibilidad de que Brasil, como socio mayor, actúe como imán en tales negociaciones bilaterales refuerza la condición asimétrica de éstas. El reconocimiento y la identificación de los efectos de las asimetrías sobre la conducción política del Mercosur, aumentan la tendencia a la cooperación ya que reproducen mecanismos bilaterales para la construcción del consenso sobre compromisos políticos. La principal argumentación teórica de la tesis es que el Mercosur se ha desarrollado como un proceso de integración asimétrico.

Palabras clave: Mercosur. Integración regional. Asimetrías.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Esquema de variables y dimensiones a analizar ……..	28
Figura 2-	Nube de palabras – Frecuencia en Decisiones 1991-2014…	64
Figura 3-	Estructura Institucional del Mercosur (anexo capítulo 2)……..	348
Figura 4-	Esquema del proceso decisorio del Mercosur …….	133
Figura 5-	Mapa de Codificación año 1995 ……..	179
Figura 6-	Mapa de codificación año 2001 ……...	183
Figura 7-	Mapa de Codificación años 2002-2004 …….	184
Figura 8-	Mapa de Codificación año 2003 (anexo capítulo 2) ……	358
Figura 9-	Mapa de codificación años 2005-2007 ……..	187
Figura 10-	Mapa de referencias de codificación año 2008 (anexo capítulo 2) …….	358
Figura 11-	Mapa de codificación año 2010 …….	193
Figura 12-	Mapa de codificación año 2012 …….	195
Figura 13-	Mapa de codificación año 2013 …….	197
Figura 14-	Mapa de codificación iniciativas argentinas ……	248
Figura 15-	Mapa de codificación iniciativas brasileñas ……	250
Figura 16-	Mapa de codificación iniciativas paraguayas …….	250
Figura 17-	Mapa de codificación iniciativas uruguayas ……	251

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Decisiones del CMC sobre asimetrías ……..	59
Gráfico 2-	Cantidad de Decisiones codificadas en *Creación de Organismos* y subcategorías …….	76
Gráfico 3-	Clasificación de Decisiones del CMC que se basaron en *informes* 1991-2014 ……..	78
Gráfico 4-	Cantidad de Decisiones por categorías de análisis …..	156
Gráfico 5-	Categoría Integración Económica y Regulación de Mercados ……..……	159
Gráfico 6-	Categoría integración de políticas ……	160
Gráfico 7-	Evolución categorías integración económica y de políticas ……...	162
Gráfico 8-	Evolución Coordinación de Políticas Macroeconómicas	165
Gráfico 9-	Cantidad de Decisiones Negociación Ampliada …….	169
Gráfico 10-	Evolución Decisiones codificadas Negociación Ampliada ……	169
Gráfico 11-	Decisiones sobre Relaciones Exteriores …….	171
Gráfico 12-	Evolución categoría Relaciones Exteriores …….	173
Gráfico 13-	Evolución cantidad de Decisiones del CMC ……	175
Gráfico 14-	Cantidad de decisiones tomadas referidas al FOCEM (2003-2014) ……..	189
Gráfico 15-	Evolución Decisiones sobre las instituciones de la nueva agenda del Mercosur (1998-2014) ……	190
Gráfico 16-	Evolución de las categorías de Fortalecimiento institucional y las diferentes políticas conjuntas aplicadas (1991-2014) ……	192
Gráfico 17-	Cantidad de Decisiones aprobadas por PPT, 1991-2014 ……..	201
Gráfico 18-	Cantidad de normativa aprobada por PPT, 1991-2013	202
Gráfico 19-	Categorías codificadas en las decisiones por PPT ……	203
Gráfico 20-	Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Argentina (1991-2014) ……	205
Gráfico 21-	Evolución de la cantidad de decisiones y categorías,	

Brasil (1991-2014) ……. 206

Gráfico 22- Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Paraguay (1991-2014) …….. 208

Gráfico 23- Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Uruguay (1993-2014) ……... 209

Gráfico 24- Evolución Proceso de Negociación de las decisiones, 1991-2014 …… 221

Gráfico 25- Cantidad de documentos y referencias para Proceso de Negociación (criterio 3) …… 226

Gráfico 26- Cantidad de acuerdos y desacuerdos bilaterales ……. 229

Gráfico 27- Acuerdos previos extendidos al resto de los países …. 231

Gráfico 28- Evolución de la bilateralización: Acuerdos contemporáneos, Previos y Desacuerdos (1991-2014) 232

Gráfico 29- Acuerdos, Desacuerdos y Vetos realizados por Venezuela (2013-2014) ……. 234

Gráfico 30- Discriminación de la categoría Vetos …….. 235

Gráfico 31- Evolución de los vetos por país …… 236

Gráfico 32- Las negociaciones trilaterales en el Mercosur …….. 238

Gráfico 33- Distribución de iniciativas de los países en las diferentes reuniones…… 242

Gráfico 34- Cantidad de iniciativas por país en Reuniones GMC y CCM …….. 244

Gráfico 35- Evolución de las iniciativas y decisiones por país ……. 246

Gráfico 36- Construcción de los (des)acuerdos bilaterales según país que tomó la iniciativa ……. 253

Gráfico 37- Cantidad de vetos por país que tomó la iniciativa ……. 256

Gráfico 38- Cantidad de consensos automáticos según país que tomó la iniciativa ……. 258

Gráfico 39- Negociación Trilateral según país que tomó la iniciativa 258

Gráfico 40- Evolución de las Declaraciones Presidenciales, cantidad de categorías y referencias codificadas …….. 273

Gráfico 41- Categorías y referencias codificadas en las Declaraciones …….. 275

Gráfico 42- Evolución Declaraciones codificadas en RREE (1994-

2014) ……. 276

Gráfico 43- Evolución Declaraciones codificadas en Negociación Ampliada (1994-2014) …… 278

Gráfico 44- Evolución Categorías codificadas en las Declaraciones (1994-2014) …….. 279

Gráfico 45- Evolución comparada de Cantidad de Decisiones según PPT y Declaraciones Presidenciales realizadas (1994-2014) …….. 283

Gráfico 46- Evolución comparada de los (Des)Acuerdos Bilaterales y Declaraciones presidenciales realizadas (1994-2014) 286

Gráfico 47- Evolución de las iniciativas brasileñas (1991-2014) ….. 296

Gráfico 48- Cantidad documentos según tipo de negociación de las iniciativas brasileñas ……. 301

Gráfico 49- Evolución de las Negociaciones de las iniciativas brasileñas ……. 303

LISTA DE TABLAS

Tabla 1-	Relatorio de la categoría "Asimetrías" en las Decisiones tomadas por el CMC 1991-2014 (anexo capítulo 1) ……..	343
Tabla 2-	Selección de Frecuencia, Extensión y % ponderado de palabras en las Declaraciones Presidenciales 1994-2014 (anexo capítulo 1) ……	343
Tabla 3-	Selección de Frecuencia, Extensión y % ponderado de palabras en las Decisiones del CMC 1994-2014 (anexo capítulo 1) …….	344
Tabla 4-	Sub-nodos de la categoría Creación de Organismos 1991-2014 (anexo capítulo 1) ……...	345
Tabla 5-	Clasificación de decisiones del CMC que se basaron en informes, 1991-2014 (anexo capítulo 1) …….	346
Tabla 6-	Relación de cantidad de Declaraciones y Comunicados Conjuntos hechos por los Presidentes del Mercosur, 1991-2014 (Anexo capítulo 2) ……	349
Tabla 7-	Resumen del universo documental analizado …….	142
Tabla 8-	Categorías de análisis, criterio 1 ……	145
Tabla 9-	Categorías de análisis, criterio 2 ..…….	150
Tabla 10-	Categorías de análisis, criterio 3 (anexo capítulo 2) ..	350
Tabla 11-	Cantidad de Decisiones por categoría, documentos y Referencias codificadas ……..	353
Tabla 12-	Cantidad de Decisiones codificadas en Negociación Ampliada (anexo capítulo 2) ..…….	353
Tabla 13-	Evolución de la cantidad de decisiones tomadas por el CMC 1991-2014 (anexo capítulo 2) ……..	354
Tabla 14-	Cantidad de Decisiones Codificadas bajo el *Relanzamiento del Mercosur*, año 2000 (anexo capítulo 2) ……..	354
Tabla 15-	Cantidad de Nodos codificados en Decisiones 1995 (anexo capítulo 2) …….	357
Tabla 16-	Cantidad de Nodos codificados en Decisiones año 2001 (anexo capítulo 2) ……	357
Tabla 17-	Cantidad de Nodos codificados en Decisiones año 2010 (anexo capítulo 2) ……	360
Tabla 18-	Cantidad de Nodos codificados en Decisiones año 2013 (anexo capítulo 2) ……	361
Tabla 19-	Cantidad de Decisiones aprobadas por PPT, 1991-2014 (anexo capítulo 2) ……	361
Tabla 20-	Cantidad de Reuniones del CMC realizadas por lugar, 1991-2015 (anexo capítulo 2) ……..	362
Tabla 21-	Esquema Categorías de Análisis Proceso de Negociación ……	219
Tabla 22-	Evolución de las Declaraciones Presidenciales, categorías y referencias codificadas, 1994-2014	371

(Anexo capítulo 4) ……. 341
Tabla 23- Períodos de gobierno países del Mercosur, según partido de gobierno y signo ideológico, 1991-2015 (Anexo capítulo 4) ……. 383
Tabla 24- Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre modificaciones al AEC y discusión sobre eliminación del doble cobro (Anexo Capítulo 4) …… 385
Tabla 25- Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre bienes de capital (Anexo Capítulo 4) ……. 386
Tabla 26- Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre Zonas Francas (Anexo Capítulo 4) 386
Tabla 27- Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías (Anexo Capítulo 4)…… 386
Tabla 28- Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías (2) (Anexo Capítulo 4) ……. 387
Tabla 29- Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías (3) (Anexo Capítulo 4) ……. 388

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latino-Americana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Mercado Común y Comunidad del Caribe
CMC	Consejo Mercado Común
CCM	Comisión del Comercio del Mercosur
DDHH	Derechos Humanos
FA	Frente Amplio
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GMC	Grupo Mercado Común
ISM	Instituto Social del Mercosur
NAFTA	*North American Free Trade Agreement*
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEAS	Programa Estratégico de Acción Social
PPT	Presidencia *Pro Témpore*

PT	Partido dos Trabalhadores
PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RMEPBC	Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y Caribeño
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Sudamericanas

SUMARIO

	INTRODUCCIÓN	18
1	**EL MERCOSUR COMO UN *PROCESO DE INTEGRACIÓN ASIMÉTRICO*** ……..	41
1.1	**Antecedentes de la discusión y avances teóricos propuestos** ……..	41
1.2	**Las asimetrías en el Mercosur** ……...	53
1.2.1	La teoría de la Asimetría y el Mercosur ……	65
1.2.2	Bilateralización de la toma de decisiones ……	73
1.3	**Las negociaciones intergubernamentales** …….	84
1.4	**La dimensión política: convergencia ideológica y formulación de la política exterior** ……	100
1.4.1	Los liderazgos regionales: ¿países medios o emergentes? ¿Líderes y liderados? ……	102
1.4.2	Brasil como líder regional, conceptualización y trayectoria …….	113
2	**EL MERCOSUR EN FOCO: EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES** …….	124
2.1	**Deconstrucción del proceso decisorio del Mercosur** ……...	124
2.1.1	Selección de documentos analizados – Universo de Análisis ……..	136
2.1.2	Construcción de las categorías de análisis …….	142
2.2	**Panorama General – Foco Mercosur** ……	155
2.2.1	Cantidad de Decisiones tomadas por el CMC – ¿cuándo y sobre qué asuntos? …….	175
2.2.2	Mercosur en Foco – ¿dónde y para qué son tomadas las decisiones? …….	198
3	**PROCESO DE BILATERALIZACIÓN DEL MERCOSUR** …….	212
3.1	**Foco metodológico: Bilateralización de la toma de decisiones** ……	212
3.2	**Proceso de negociación – (con/de)formación de los acuerdos** …….	228
3.3	**¿Cómo son tomadas las decisiones?** ……..	245
4	**LA DIMENSIÓN POLÍTICA INTERVINIENDO EN LAS ASIMETRÍAS** …….	262
4.1	**Convergencia ideológica y bilateralización de la toma de decisiones** ……...	264
4.2	**Brasil como *imán* de la bilateralización** ……..	293
	CONCLUSIONES ……	311
	REFERENCIAS ……	328
	Anexo A - El Mercosur como un proceso de	

integración asimétrico 343
Anexo B - Mercosur en Foco: El proceso de toma de decisiones 347
Anexo C - Bilateralización del Mercosur 364
Anexo D - La dimensión política interviniendo en las asimetrías 371

INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende adentrarse en el estudio de las asimetrías del Mercosur desde la perspectiva de cómo éstas afectan la toma de decisiones intra-bloque. Se entiende que el contexto asimétrico es una condición intrínseca al Mercosur, por lo que se analiza su toma de decisiones y las dinámicas de relacionamiento entre sus socios intentando identificar cuáles serían los efectos de las asimetrías sobre dichas relaciones. Muchos analistas han evaluado a las asimetrías del Mercosur como un problema para la integración efectiva; en este trabajo pretendemos ir más allá de esa evaluación, asumiendo a la condición intrínseca asimétrica como favorable a la construcción de consensos durante el proceso decisorio. La tesis asume que, fruto del contexto asimétrico, la toma de decisiones del Mercosur ha sido fuertemente bilateralizada en las negociaciones entre sus socios. Este presupuesto tiene a la trayectoria bilateral entre los dos países mayores, Argentina y Brasil, como el motor inicial de las negociaciones; empero asimismo, la bilateralización de la toma de decisiones intra-Mercosur también sería una condición intrínseca, producto del contexto asimétrico en el cual las negociaciones tienen lugar, que se ha venido manifestando de maneras diferentes a lo largo de los años. Esas diferentes manifestaciones han tenido como fuente de sus cambios a las variables político-institucionales y regionales que afectan a tales relaciones intra-bloque, y que esta tesis se ha propuesto desglosar como sus objetivos específicos.

El proceso de integración del Mercosur surgió en 1991 como resultado de una serie de negociaciones bilaterales emprendidas por Argentina y Brasil durante la década del ´80.[1] Ambos países, consideraron la posibilidad de

[1] Dichas negociaciones fueron parte de una estrategia de acercamiento que derivó en acuerdos de cooperación mutua (Saraiva, Política Externa Brasileira. As diferentes percepções sobre o Mercosul, 2010). 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) apostaba a la creación de un *espacio económico común* y a la elaboración de un *Programa de Integración y Cooperación Económica* (PICE). Éste último, dio paso a la firma de otros 24 protocolos de integración

generar un acuerdo de integración regional que les ayudase a posicionarse mejor internacionalmente y que les permitiera zanjar sus dificultades bilaterales de manera consensual. Por esos años, además, había un contexto propicio para la liberalización comercial a partir de la constitución de bloques regionales entre los países latinoamericanos, especialmente luego de la renegociación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de que la década el 80 dejara a los países de la región con la percepción de que era necesaria una reacción ante los cambios devenidos del sistema internacional (fin de la Guerra Fría, globalización económica, etc.). En el Cono Sur se estaba restaurando la democracia y existía cierto consenso que, para su consolidación, serían necesarias la estabilización de las economías de la región y la materialización de las iniciativas de integración. Ambos países, entonces, intentaban dar un sustento mayor a sus democracias a través de la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que se reconocían como socios potenciales (Saraiva, 2010).

Dicha díada fue conformada sobre la base de una cooperación creciente y gradual, dejando de lado las rivalidades de otrora. La relación entre Argentina y Brasil fue determinante para la creación del Mercosur, actuando como "eje motor" de la integración en el Cono Sur de América Latina (Patricio, 2006). Si esa relación bilateral inicial se tradujo como la más importante del bloque regional en su génesis, no dejó de serlo durante buena parte de las negociaciones, tampoco, posteriormente. Además, el hecho de que los países menores se sumaran en último momento a las negociaciones, también estuvo marcado por dinámicas de negociación bilateral tanto previas, como paralelas a la constitución del Mercosur. Finalmente, la dinámica relacional asimétrica entre los países sugiere también patrones de relacionamiento bilateral que estarían determinados por la importancia relativa que cada país le da a su relación con el vecino; según la teoría de la asimetría de Womack, las relaciones bilaterales serán privilegiadas entre miembros con exceso de atención y altamente dispares en sus intereses (China and Vietnam. The Politics of Asymmetry, 2006).

---

bilaterales en los años sucesivos, entre los cuales se destaca el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* en 1988 (Acta de Buenos Aires, 1986; Acta de la Alvorada, 1988).

Tal como la literatura especializada lo expresa, la bilateralidad del Mercosur ha sido una característica intrínseca a éste desde el comienzo. Los denominados *textos fundacionales del Mercosur*[2], que conforman su base normativa, por su parte, establecen que el proceso de toma de decisiones del bloque debe ser alcanzado por el consenso entre los cuatro países miembros (Tratado de Asunción, 1991; Protocolo de Ouro Preto, 1994). Así, entre el consenso general necesario para la toma de decisiones y las prácticas bilaterales asumidas desde su génesis, existiría una brecha que esta tesis se propone entender. Las prácticas jurídicas consolidadas normativamente en el Mercosur promueven que las decisiones sean alcanzadas mediante el consenso de todos los países; mientras que sus prácticas reales para la toma de decisiones, sugieren que son establecidas dinámicas bilaterales para la construcción de tales consensos; y que ésta práctica ha ido consolidándose como un *modus operandi* en las relaciones intra-bloque. Así, la bilateralización de la toma de decisiones ya no solamente se daría entre los dos países mayores (como ocurrió en la génesis del Mercosur), sino entre todos sus miembros durante las negociaciones para alcanzar tales consensos. Explorar las manifestaciones de dicho proceso de bilateralización de las negociaciones mercosureñas es uno de los objetivos de este trabajo; así como también, atender a sus consecuencias prácticas.

Una primera aproximación a las causas de esa bilateralización en la toma de decisiones se podría encontrar en el propio contexto asimétrico en que el Mercosur está inmerso ya que, como pretendemos ver a lo largo de la tesis, el contexto genera las condiciones propicias para la consolidación de ese *modus operandi* en el proceso de negociación de las decisiones del bloque. La caracterización del Mercosur como un *proceso de integración asimétrico* es uno de los esfuerzos teóricos que se plantean en la tesis; y que pretende darle importancia a las asimetrías como contexto estructural del relacionamiento

[2] Los *textos fundacionales del Mercosur* se encuentran disponibles en su página institucional y son específicamente: el Tratado constitutivo de *Asunción*; el *Protocolo de Ouro Preto,* en el que se determina su estructura orgánica; el *Protocolo de Ushuaia* sobre el compromiso democrático; el *Protocolo de Olivos* para la solución de las controversias; el *Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur* y los *Protocolos de Adhesión de Venezuela y Bolivia* al bloque regional. Fuente: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales Acceso 06/10/2015.

intra-Mercosur.[3] A través de su análisis, se pretenden demostrar dos de las características principales del proceso de integración asimétrico: la bilateralización de la toma de decisiones y la influencia que tiene el país mayor en dicho proceso decisorio.

Por otra parte, la tesis considera la dimensión política que, necesariamente, la integración tiene; y pretende ver las consecuencias del contexto asimétrico en la dinámica intergubernamental de la toma de decisiones. Para ello, se buscan establecer conexiones entre la dimensión *política doméstica* y los patrones de relacionamiento bilateral intra-Mercosur, representados por la mayor o menor *convergencia ideológica entre los gobiernos.* Así como también, entre estos patrones bilaterales y la dimensión *política regional*, representada por la *formulación de la política exterior de los países miembros*. En especial, se pretende evaluar la posibilidad de que Brasil actúe como *imán de la integración*, en esos patrones de funcionamiento bilateral que el Mercosur ha adoptado como *modus operandi*. Ambas dimensiones políticas estarían actuando como variables intervinientes en la principal consecuencia del *contexto asimétrico* para el Mercosur, la bilateralización de su toma de decisiones.

I. Preguntas, Objetivos e hipótesis de investigación

El objetivo general del trabajo es la comprensión de las diferentes dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur; éste se desdobla en dos aspectos considerados en el análisis. El primero, es entender las relaciones entre los países miembros del Mercosur y su toma de decisiones. El

[3] Como detallará el capítulo 1, la teoría de la asimetría propuesta por Womack ha servido como base teórica de este concepto que pretende ampliar sus contenidos, mediante el análisis del proceso decisorio del Mercosur, para reflexionar sobre los procesos de integración regional.

segundo, apunta hacia una reflexión teórica acerca del *proceso de integración asimétrico*, que no solamente implica la existencia de fuertes asimetrías entre los países, las que podrían evidenciarse en cualquier proceso de integración; sino que, además, contempla un tipo de relacionamiento específico, determinado por tal contexto asimétrico, la bilateralización de la toma de decisiones. Y una posible consecuencia, la consolidación de una de las partes en un liderazgo regional que refuerza dicha dinámica bilateral.

Las preguntas de investigación a las que la tesis pretende dar respuesta son**: ¿cómo son las dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur? ¿Cuáles de esas dinámicas son producto del contexto asimétrico? ¿Qué efectos tiene tal contexto en la toma de decisiones? ¿Qué implica que el proceso de integración del Mercosur sea asimétrico? ¿La dimensión política influye directamente sobre los efectos de tal proceso de integración asimétrico? ¿De qué manera?**

En primer lugar, se parte de la **hipótesis** de que **uno de los principales efectos del contexto asimétrico es la bilateralización de las relaciones intra-bloque.** La condición asimétrica de los países miembros se vería reproducida en la lógica de relacionamiento interno; ya que la importancia y percepción dadas a las relaciones individualmente serían asimétricas, se generarían canales bilaterales de relacionamiento, dónde ciertas relaciones bilaterales se verían privilegiadas frente a otras. Así, las asimetrías se manifiestan de manera tal que los países tendrían diferentes posturas ante las, asimétricamente también planteadas, iniciativas de sus distintos socios. Por lo que el contexto asimétrico no solamente generaría la posibilidad de que la atención dada entre los socios sea marcadamente bilateral; sino también, trasladaría esa bilateralidad hacia la toma de decisiones. La que, a su vez, se vería reforzada al generar mecanismos para la construcción de los consensos también bilateralmente.

Asimismo, esa **bilateralización del Mercosur se ve influenciada por la dimensión política del proceso de integración intergubernamental.** Así, identificar los momentos en que la mayor o menor convergencia ideológica

entre los gobiernos reforzaría (o no) la trayectoria bilateral de relacionamiento entre los miembros es uno de los objetivos de la tesis; atendiendo, también, a la existencia de trayectorias bilaterales previas entre los socios. Ambas dimensiones estarían reforzando la bilateralización de la toma de decisiones mercosureña; así como también, lo haría la posibilidad de que Brasil asuma una posición de liderazgo regional (y/o *regional paymaster),* ya que reforzaría el efecto de imán que ese país tiene en la dinámica de relacionamiento interna del Mercosur. En estos sentidos, variables políticas estarían influenciando directamente los efectos derivados del contexto asimétrico a través de su intervención directa sobre los diferentes relacionamientos bilaterales generados, aumentando la posibilidad de estrategias conjuntas o alianzas en las negociaciones. Así como también, la posibilidad de que las estrategias adoptadas para éstas sean más o menos consensuadas bilateralmente.

Esta hipótesis de la bilateralización de las relaciones del Mercosur surge a partir del estudio realizado en la disertación de maestría.[4] En tal oportunidad, se concluyó que uno de los elementos responsables por los que Paraguay y Uruguay no tuvieran una política convergente para la negociación del asunto de las asimetrías intra-bloque frente a sus socios, derivaba de la creciente bilateralización de las relaciones de ambos países con los mayores, producto de las asimetrías de atención existentes. Así, a pesar de la necesidad de que ambos países negociaran conjuntamente los asuntos referentes al tratamiento de las asimetrías; éstos no verían esa posibilidad como una estrategia de negociación acertada, dejándola de lado, para adoptar estrategias de acción específicamente bilaterales respecto a sus socios mayores.

Producto de las asimetrías de poder y de capacidades de negociación entre los miembros, la atención dada por cada actor a las relaciones intra-

[4] 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 intra-bloque; 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 para *ganar* poder de negociación frente a sus socios). (Granja, 2011) .

Mercosur también es asimétrica; generándose así, fuertes incentivos para generar dinámicas de negociación bilateral entre los miembros del Mercosur. Así, los países mayores tienen más posibilidades de tener sus iniciativas bien sucedidas en las negociaciones, tanto por la reacción que generan en los demás países, como por su diferente capacidad de negociación en cada oportunidad; dónde buena parte de las decisiones son tomadas a través de procesos de negociación bilaterales (tanto previos al Mercosur, como paralelos a éste). De esa manera, la bilateralización como estrategia de acción (y como mecanismo para alcanzar el consenso), trasciende a la mayor parte de los organismos institucionales encargados de tomar las decisiones del Mercosur y se ve reflejada en las negociaciones entre todos sus miembros, como producto de las diferencias en la atención que cada país le brinda a las relaciones intra-bloque y fruto de las asimetrías como contexto estructural del relacionamiento entre los países socios.

Entonces, la hipótesis principal del presente trabajo se resume en que la condición asimétrica estructural genera una reproducción de las asimetrías en las negociaciones que se manifiesta a través de la bilateralización de las mismas. Esa bilateralización, que puede verse entre todos los miembros y en todos los ámbitos de negociación, es uno de los mecanismos más importantes que los países han tenido para alcanzar los consensos que, según el Tratado de Asunción, son necesarios para la toma de decisiones en el Mercosur.

Ejemplos de negociaciones bilateralizadas aparecen constantemente en la historia del Mercosur, algunos de los más significativos son: la propia creación del bloque, cuya aceleración y extensión se debió a la aceptación de las negociaciones previas por parte de los nuevos socios. Las controversias comerciales que se han puesto en consideración del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), todas ellas de carácter bilateral; así como todas las consultas hechas a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) para la rebaja y/o modificación del Arancel Externo Común (AEC), que también se realizan de manera bilateral. La discusión para la instauración del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM); así como buena parte de los proyectos ejecutados en su marco. La aprobación, previa suspensión de Paraguay, de la

entrada de Venezuela al bloque, que fueron negociadas también bilateralmente; entre muchos otros que esta investigación pretende identificar.

De esta manera, la tesis se propone responder a las preguntas supra-citadas a lo largo de los 4 capítulos que la componen y en los que se desglosan los objetivos específicos resumidos a continuación:

1) Cómo es la dinámica de relacionamiento interno del Mercosur entre los diferentes países, cómo se manifiestan las asimetrías.
2) Cómo se toman las decisiones dentro de los diferentes mecanismos institucionales instaurados; quiénes las toman y cuáles son los objetivos de éstas.
3) Sobre qué asuntos han sido las decisiones tomadas; han habido cambios en las estrategias o patrones de relacionamiento a lo largo del período de estudio.[5]
4) Qué efectos tiene la dimensión política sobre esta dinámica de relacionamiento interno.
5) ¿Existen relaciones entre las manifestaciones específicas de convergencia ideológica entre los gobiernos del bloque y los patrones de relacionamiento interno en el período?
6) ¿Existen manifestaciones del liderazgo regional de Brasil durante las negociaciones?

La búsqueda de dichos objetivos está presente a lo largo de todos los capítulos de la tesis, en los que se hace un abordaje empírico del proceso de toma de decisiones del Mercosur a través del análisis documental de las 855 decisiones tomadas por el órgano competente, el Consejo Mercado Común (CMC); así como también, se analizaron buena parte de las actas de las negociaciones en las diferentes instituciones y organismos consultivos del Mercosur (un total de 582 actas) y las Declaraciones de las cúpulas presidenciales (74). Contrastando los hallazgos empíricos, en cada oportunidad, con la bibliografía especializada en el Mercosur y con los

[5] El período de estudio abarca los 24 años que van desde el surgimiento del Mercosur en 1991 hasta el año 2014, momento en el que se decide arbitrariamente, y en función de los plazos para la culminación del Doctorado, dar por terminado el análisis tanto de las decisiones del bloque, como de las actas y declaraciones.

diferentes estudios académicos que se han desarrollado sobre la sub-área de la integración regional y que sirven de base teórica del presente trabajo.

Así, el principal argumento teórico de la tesis es que el contexto asimétrico en que se encuentran los países del Mercosur no solamente traería problemas para la consecución de sus objetivos de integración, hecho ya largamente estudiado por los expertos en el tema; sino que las asimetrías, estructuralmente tratadas como contexto, son reproducidas en las negociaciones de sus principales decisiones, aspecto que aún no ha sido evaluado por su característica principal, la bilateralización de las toma de decisiones intra-Mercosur. Esa bilateralización no necesariamente representa un problema para su funcionamiento, y sí una estrategia de acción propia del contexto que, influenciada por variables políticas, se puede traducir en una estrategia de negociación vital para el Mercosur.

Algunas de las características señaladas por la *teoría de la asimetría* planteada por Womack[6] en su análisis de los relacionamientos asimétricos entre países (notadamente, las diferentes percepciones e importancia atribuidas a las relaciones bilaterales) se reproducen en la dinámica interna de relacionamiento entre los cuatro principales países socios del Mercosur; se generan mecanismos para la construcción de consensos que colocan a las negociaciones bilaterales como uno de los efectos del contexto asimétrico que más ha contribuido para los objetivos del bloque. Hecho que se ve influenciado por la dimensión política en sus dos manifestaciones: la doméstica, a través de la convergencia/divergencia ideológica entre los gobiernos de los diferentes países; y la regional, a través de las manifestaciones de liderazgo brasileñas. Este argumento se resume en la tesis a través de la conceptualización del Mercosur como un *proceso de integración asimétrico*. Lo que implica, en pocas palabras, la existencia de una fuerte bilateralización de la toma de decisiones y la posibilidad de que uno de los países actúe como motor de la integración a través de monopolización de uno de los lados de dicha relación bilateral; ambas características serían derivadas del contexto asimétrico.

[6] Las especificaciones teóricas de éste y otros autores que han tratado a las asimetrías de manera estructural se exponen en el capítulo 1 (WOMACK, 2003; 2006).

La discusión sobre la existencia de modelos de integración que necesariamente deberían incluir aspectos económicos, sociales, culturales, en resumen, políticos trasciende al esfuerzo teórico de esta tesis; sin embargo, es notoria la no adecuación de algunos de esos modelos al transcurso que la integración ha tenido en América Latina, así como también la importancia del (o los) contexto(s) y coyunturas políticas doméstica, regional y global para el desarrollo de los procesos de integración. Por lo que sumar esfuerzos para pensar teóricamente a la integración latinoamericana se hace necesario, partiendo del diagnóstico de que no existirían modelos a seguir para una integración efectiva y sí opciones políticamente determinadas por los actores de cualquier proceso de integración. Asimismo, pensando en que el contexto asimétrico es completamente relevante para estudiar la integración latinoamericana, se hace necesario pensar en cómo dichas asimetrías influencian los procesos de negociación más allá de las convergencias o divergencias entre los proyectos de integración que cada gobierno ha tenido. En particular, pensar cuáles serían dichos modelos desde la perspectiva del Mercosur implica reconocer la preponderancia de la dimensión política de la integración, inclusive cuando ésta se manifiesta solamente a través de aspectos económicos, en su contexto histórico-regional determinado (Kfuri, 2015; Malamud, 2005; Mariano, 2007; Sarti, 2011) o a través de las diferentes capacidades de implementación de tales modelos en el contexto regional.

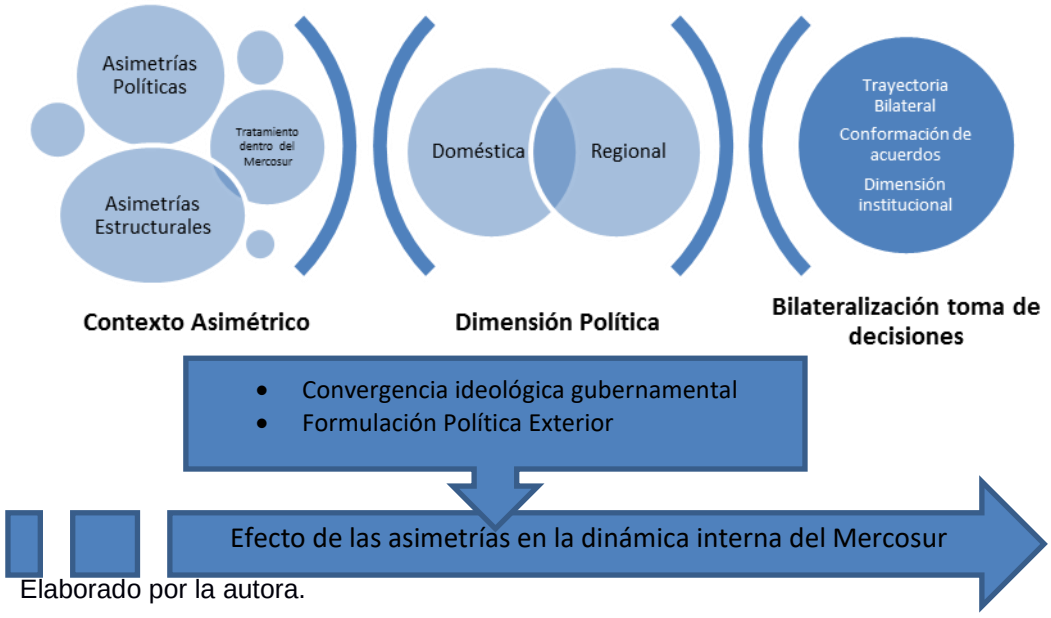
II. Metodología

Las variables a analizar en el transcurso de la tesis se resumen en el siguiente esquema metodológico que identifica los tipos de relacionamiento entre éstas y sus diferentes dimensiones, consideradas para la operacionalización de cada una de ellas (figura n° 1).

El contexto asimétrico genera diferentes patrones de relacionamiento bilateral entre los países miembros del Mercosur, manifestados en el proceso

decisorio del bloque. Estos efectos son influenciados por variables políticas intervinientes, en sus dimensiones doméstica y regional.[7] La convergencia ideológica entre los gobiernos y la formulación de su política exterior son las principales manifestaciones políticas escogidas para evaluar dichos efectos en la toma de decisiones.

Figura n° 1: Esquema de variables y dimensiones a analizar:



Elaborado por la autora.

La bilateralización del proceso decisorio y las dos variables políticas intervinientes fueron observadas empíricamente a través del análisis de contenido de las decisiones, las actas de sus negociaciones y las declaraciones conjuntas de los presidentes. Mientras que la variable contextual se presume constante, a pesar de que los diferentes mecanismos para el tratamiento de las asimetrías adoptados por el Mercosur pueden haber disminuido las asimetrías, el contexto continua asimétrico. El objeto de análisis

[7] A las que también podría sumársele una dimensión global; apuntando a las interfaces entre la política doméstica, regional y global, los procesos de integración entrarían en la disputa por la construcción de hegemonía dónde el contexto asimétrico también sería clave extra-regionalmente.

principal son sus efectos en la dinámica de relacionamiento intra-Mercosur, entre los cuales consideramos a la bilateralización de la toma de decisiones como el más importante. Las *asimetrías estructurales* hacen referencia a las diferencias territoriales, económicas y sociales que hay entre cada uno de los países miembros que, a pesar de sus eventuales variaciones[8], pueden ser asumidas como constantes. Asimismo, las *asimetrías políticas*, pueden adoptar variaciones a lo largo del período, dependiendo de las capacidades institucionales que cada país tenga en llevar a cabo las decisiones emprendidas por el Mercosur; así como también, de las voluntades políticas de colocar en la agenda y hacer valer sus intereses en las negociaciones.

Algunos de los efectos de esas asimetrías políticas están claramente reflejados durante el proceso decisorio en las diferentes capacidades devenidas de la dimensión institucional para: plantear iniciativas en las negociaciones; participar de las reuniones; concretizar y manejar las agendas. Asimismo, la bilateralización de la toma de decisiones tiene a la construcción de los acuerdos y a las diferentes trayectorias bilaterales como principales indicadores en una tentativa de evaluación de su variación a través del tiempo.[9] Teniendo en cuenta que la bilateralidad ha marcado al Mercosur desde su comienzo (iniciativa emprendida por Argentina y Brasil para la construcción del proceso de integración; mecanismo de extensión bilateral de los acuerdos), sería necesario evaluar qué efectos de la dependencia de trayectoria podrían estarse generando para la cooperación bilateral. En este sentido, la *trayectoria de relacionamiento bilateral* entre los países muestra si hay mayor o menor tendencia hacia la bilateralización de las relaciones.

La *convergencia ideológica entre los gobiernos* refuerza determinados tipos de relacionamiento en las negociaciones, así como también lo hace la *formulación de la política exterior* de cada país. Ambas dimensiones también son evaluadas a través de todo el período de estudio en su evolución temporal; y establecen claramente los canales por los cuales las asimetrías se manifiestan dentro de las negociaciones del Mercosur. La política reforzaría la

[8] Variaciones del PBI, población, grado de dependencia de los diferentes mercados, etc.
[9] En el capítulo 3 se operacionaliza la variable bilateralización de la toma de decisiones y se detalla más al respecto.

condición asimétrica de las relaciones actuando como disparador de la bilateralización en sus dos dimensiones, cuando hay más convergencia ideológica entre los gobiernos y cuando hay manifestaciones de liderazgo por parte de alguno de ellos (en especial, por parte de Brasil).

Por otra parte, considerando que el Mercosur es un proceso de integración inter-gubernamental, es importante analizar la evolución de los diferentes gobiernos en cada uno de los países y como eso se tradujo en el Mercosur como variable de relacionamiento político en sí misma. En ese sentido, puede decirse que existió una convergencia ideológica entre los gobiernos desde la creación del Mercosur y durante toda la década del 90 hacia el neoliberalismo (con sus diferentes grados). Tal convergencia se evidenció a través de cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur tendientes a la liberalización de comercio; e inclusive, la propia creación del bloque puede atestiguar la convergencia ideológica de los gobiernos en ese período.

Por otro lado, la convergencia ideológica también aumentó a comienzos del siglo XXI, con el cambio hacia la izquierda del signo ideológico registrado en los gobiernos de los cuatro países (en el continuo ideológico izquierda-derecha).[10] El aumento en la cantidad de asuntos tratados y en las decisiones políticas tomadas en los últimos años son reflejo de esta nueva convergencia. Así como también lo son el aumento de las decisiones tendientes al tratamiento

[10] Existen varias investigaciones sobre la ideologización de los partidos políticos, algunas de las referencias son los trabajos de Power y Zucco (2009) para Brasil y el de Hugo Borsani (2003) para los demás países miembros; también el análisis de las trayectorias de las izquierdas realizado por (Silva, 2009) documenta tal afirmación. Así como también, sobre las discusiones acerca de los denominados "gobiernos progresistas", se destacan los trabajos recopilados en (Lima & (org.), 2008) que señalan la alternativa al neoliberalismo como elemento común de la agenda de tales gobiernos; en el mismo sentido, los trabajos de Panizza (Nuevas izquierdas y democracia en América Latina, 2009; La Marea Rosa, 2006)y de Pereira da Silva (2010) explicitan los alcances de la "marea rosa" y profundizan sobre los aspectos anti-neoliberales de sus agendas. Por otro lado, una categorización de los partidos de izquierda a partir del continuo tradicional izquierda-derecha para los países del Cono Sur con el énfasis en sus aspectos espacial, cultural y partidario puede consultarse en (Moreira, 2009); mientras que un análisis de los impactos ideológicos en la alternancia del gobierno y sus implicaciones para cada sistema de partidos se encuentra en (Moreira, 2006).

de las asimetrías registrado a partir de ese cambio de signo ideológico, por ejemplo.[11]

Respecto a la *dimensión regional*, la existencia de un país con vocación de *liderazgo* reforzaría la influencia del contexto asimétrico, y consecuentemente actuaría sobre la bilateralización de la toma de decisiones, actuando tal país como *imán*. En este sentido, es necesario evaluar la posición de Brasil en los últimos años, así como también la eventualidad de que esa pretensión de liderazgo regional sea disputada por otros países. La *formulación de la política exterior* pretende encontrar los efectos de esa pretensión de liderazgo entre los encargados de la toma de decisiones de cada uno de los países y su influencia en la agenda del Mercosur a través de las Presidencias *Pro Témpore* (PPT). Los debates sobre la pretensión de un liderazgo regional por parte de Brasil; su consolidación como *país emergente*; o las manifestaciones del ejercicio de un liderazgo cooperativo, largamente tratados en la literatura especializada[12], son considerados en la tesis por sus efectos sobre el relacionamiento intra-Mercosur (específicamente, por su efecto de *imán* en las negociaciones).

La estrategia de investigación se basó en el análisis documental del contenido de parte de la normativa del Mercosur con la ayuda de un *software* específico para el análisis de datos cualitativos denominado *NVivo*.[13] En el que

---

[11] Ejemplos de investigaciones documentales sobre las decisiones y documentos del Mercosur también adoptan la idea de la convergencia ideológica de los gobiernos para periodizar el desarrollo del bloque: (Kfuri, 2015; Granato, 2015). Así como también, la idea del cambio en la agenda del Mercosur como una de las manifestaciones de la Nueva Política Externa de Brasil y sus correlatos dentro del proceso de integración pueden encontrarse en la publicación *2003-2013 Uma Nova Política Externa* que resume los debates de la Conferencia homónima (Maringoni, Schutte, & Berron , 2014); en particular, (Lima, Avanços, impasses e desafios da integração., 2014).

[12] (Mariano, 2007) (Cason & Power, 2009; Saraiva, 2010; Hirst, 2009a; Jaffrelot, 2009; Lechini & Giaccaglia, 2011; Lima & Coutinho, 2007; Martins & Saraiva, 2009). (Cienfuegos & Sanahuja, 2010; Föhrig, 2007; Granato, 2015; Hurrell, 2010; Jaffrelot, 2009; Lessa, 2010; Lima M. R., 2014; Malamud & Rodríguez, 2013) (Malamud, 2011; Nabers, 2010; Sanahuja, 2008; 2010; Schenoni, 2015).

[13] EL programa de tratamiento de datos NVivo es un *software* dirigido a la investigación con métodos cualitativos y mixtos, ayuda a organizar, analizar y encontrar perspectivas en datos no estructurados (semi-estructurados en documentos). En éste se cargan previamente las fuentes de datos primarios, para luego tratarlos a través de su categorización, organización y creación de modelos de acuerdo a los objetivos de cada investigación. En el transcurso del análisis se utilizó el programa en su versión 10 y 11. Más información puede encontrarse en: http://www.qsrinternational.com/

se construyó una base de datos documental paralela a la disponible en la página oficial del Mercosur (www.mercosur.int); dicha base tiene tres tipos de Documentos que abarcan todo el período de estudio (1991-2014): las Decisiones tomadas por el CMC, las Declaraciones de las Cúpulas Presidenciales y parte de las actas de las reuniones de los organismos decisorios.

Estos tres tipos de fuentes fueron codificadas por líneas de cada documento a través de su lectura y clasificación según tres criterios: los asuntos sobre los que trataban, los objetivos que perseguían y la forma en que fueron negociadas.[14]

La elección del análisis documental por sobre cualquier otra estrategia de investigación permitió hacer un acercamiento al contenido de la normativa analizada en forma cualitativa; y la utilización del *software*, posibilitó la traducción de esos datos cuantitativamente, a través de la cuantificación de las referencias codificadas en cada categoría (creadas de acuerdo a los tres criterios) para cada uno de los documentos (fuentes). De esta manera, fue posible analizar toda la producción normativa del Mercosur, así como también, parte de los documentos emanados de las reuniones, con el objetivo de reconocer las diferentes formas de relacionamiento, los diferentes asuntos tratados por cada decisión y órgano; y los objetivos propuestos por cada iniciativa de decisión. En ese transcurso, se identificaron los patrones de relacionamiento más frecuentes y se intentó determinar cuál es el peso relativo de cada uno en las negociaciones de las decisiones. Puede observarse que la bilateralización de la toma de decisiones es el mecanismo más adoptado para construir el consenso, requisito necesario para la toma de decisiones según los textos constitutivos del Mercosur.

Otra de las ventajas de la utilización del software para el análisis de contenido fue que esos datos cuantificados pudieron ser fácilmente identificables en el tiempo; lo que posibilitó su análisis a la luz del contexto histórico-político específico, para lo que la literatura especializada fue de

[14] Los criterios de clasificación se exponen detalladamente en el capítulo 2.

fundamental importancia. En ese sentido, se intentó contextualizar los datos empíricamente relevados con las reflexiones académicas más relevantes sobre el Mercosur en un esquema analítico de ida y vuelta entre la inducción y la deducción.

El análisis de contenido permitió realizar inferencias sobre la combinación de ciertas categorías de análisis creadas (deductivamente) y su presencia/ausencia en las referencias codificadas. Dichas inferencias responden a una de las técnicas del análisis de contenido, de acuerdo con la siguiente definición que vale la pena transcribir:

> Se suele llamar Análisis de contenido al conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre la condiciones que puedan darse para su empleo posterior (Raigada, 2002).

La metodología utilizada no deja de ser cualitativa, a pesar de que las herramientas de análisis del programa NVivo permiten acceder a una enorme cantidad de datos numéricos sobre las diferentes preguntas que componen los objetivos específicos de la investigación. Las maneras como se construyeron tales datos serán especificadas al momento de su presentación en el transcurso del análisis; empero, es necesario destacar que todas las referencias cuantificadas en el programa pueden ser fácilmente identificables dentro de los documentos y, tal como se hace en algunas oportunidades, pueden ser introducidas directamente en el texto para dar más claridad a la exposición de los datos cuantitativos.

El análisis documental realizado es un acercamiento al universo de la normativa del Mercosur, mediante su categorización se pudieron aglutinar cada una de las codificaciones de las referencias en los textos. A partir de la lectura de los documentos (inferencia), se realizó una clasificación en categorías simple y bajo modelo abierto. Esto quiere decir que muchas de las categorías fueron previamente creadas, y otras no, por lo que no son excluyentes. Asimismo, la categorización permitió la construcción de matrices de datos para

testear contenidos de acuerdo a los criterios utilizados en su construcción; por lo que se generaron no solamente “representaciones de datos condensadas”, sino también modelos de análisis transversales entre los criterios de categorización y los tres tipos de documentos analizados (Santos, 2012).

III. Organización de los capítulos:

Comprender la dinámica de las relaciones mercosureñas representa un desafío de investigación desde el inicio; e intentar ver los efectos de las asimetrías en dicha dinámica a través del análisis documental de las decisiones tomadas, representó un desafío no sólo metodológicamente, sino también para la presentación de los resultados. Por tales motivos, la evolución de los capítulos de la tesis sugiere un camino de análisis en el que se explicitan cuestiones teóricas, metodológicas y se presentan resultados empíricos en todos ellos. Para facilitar su comprensión, se hacen los énfasis específicos entre los aspectos teóricos vinculados a la construcción de los datos y a la presentación de los resultados, durante el transcurso del análisis en cada caso.

Por otra parte, la construcción del argumento se va realizando de una manera paulatina a medida que el análisis profundiza en la concreción de los objetivos específicos propuestos por la estrategia de investigación, también a lo largo de los capítulos. Así, los aspectos teóricos de cada capítulo son expuestos independientemente de su aporte a la construcción argumental, que está expuesta en el capítulo uno. De cualquier manera, la tesis sigue los padrones de presentación clásicos, sumándose pequeños anexos documentales a cada uno de los capítulos para profundizar en los datos presentados, que se exponen todos juntos al final de la tesis.

El capítulo uno expresa los principales argumentos teóricos por detrás de las hipótesis presentadas; así como también, las justificativas de por qué fueron escogidas determinadas opciones conceptuales y no otras para pensar la investigación. El principal esfuerzo teórico de la investigación es identificar al Mercosur como un proceso de integración asimétrico con las características explicitadas en detalle en ese capítulo. Dónde también se expone la revisión de la literatura especializada sobre los diferentes asuntos. Para la construcción del argumento teórico fue necesario adentrarse en el análisis empírico, dados los desafíos metodológicos expuestos encima para la presentación de los resultados; por lo que, en ese capítulo, también hay dos digresiones que presentan datos de la investigación.

El capítulo dos tiene como foco el proceso de toma de decisiones del Mercosur y la presentación más específica de la estrategia de construcción de los datos empíricos. Comienza con la deconstrucción del proceso decisorio en todas sus fases institucionales; para luego adentrarse en la selección del universo y las unidades de análisis de la investigación. Además, se explicitan los diferentes criterios para la construcción de las categorías de análisis, su descripción y clasificación de acuerdo a los objetivos específicos 1 y 2 señalados encima. Esta digresión metodológica se hace necesaria para identificar fácilmente cómo fueron construidos los datos presentados en el panorama general que cierra el capítulo.

En tal panorama general se pretenden responder las preguntas de sobre qué asuntos y cuándo fueron tomadas las decisiones del Mercosur durante el período de estudio. Así como también, dónde y para qué se tomaron las decisiones, utilizando las categorías de análisis creadas para las Decisiones tomadas por el Mercosur en el período estudiado.

Saber los asuntos tratados por el bloque, remite a una descripción categorizada de los temas que han estado en la agenda; además, saber su temporalidad, permite crear periodizaciones que los relacionen entre los respectivos gobiernos. Por otra parte, saber dónde fueron tomadas las decisiones indica las claras manifestaciones de intención en las agendas de

cada una de las Presidencias *Pro Témpore* (PPTs) para todo el período; lo que, como se explicitará, posibilita controlar los efectos de las asimetrías en la bilateralización de la toma de decisiones de la periodización por gobiernos anterior (por PPT).

El capítulo tres se centraliza en la bilateralización de la toma de decisiones desde las negociaciones, por lo que tiene como unidad de análisis a las actas de las reuniones de los respectivos órganos institucionales del Mercosur. Comienza con un foco metodológico en dónde se detalla la operacionalización de la variable dependiente, bilateralización de la toma de decisiones. Se explican la construcción de las categorías, las inferencias realizadas y los alcances de las hipótesis testadas durante el análisis. Luego, se da paso al estudio del proceso de negociación y a lo que se ha denominado como *(con/de)formación de acuerdos*, haciendo referencia tanto a los acuerdos como a los desacuerdos bilaterales encontrados durante el proceso de negociación. Se relatan los principales hallazgos sobre la conformación de los consensos, vetos y otros tipos de formas de alcanzar las decisiones que conforman los indicadores de la bilateralización de la toma de decisiones.

Una segunda sección nos responde a la pregunta de quién y cómo son tomadas las decisiones del Mercosur. A través del cruzamiento de los esquemas lógicos construidos desde la hipótesis para la estrategia de investigación. Así, se contrastan la cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur con las diferentes iniciativas expuestas en las reuniones para cada período y para cada país. Además, se modelan algunas tendencias sobre la forma como se toman las decisiones según el país que tuvo la iniciativa, y por período de gobierno, a través del análisis de los consensos, vetos y (des)acuerdos bilaterales realizados.

Por su parte, el capítulo cuatro se adentra en el análisis de las variables intervinientes políticas; las derivadas de la política doméstica y de la regional. Entonces, se recurre al análisis de las Declaraciones de los presidentes para evaluar las posibilidades de aumento o no de la bilateralización por la convergencia ideológica entre los gobiernos. Así como también, se explicitan

los indicadores, siguiendo la trayectoria de las iniciativas de Brasil en las negociaciones, de la formulación de la política exterior que indican la función de imán que ese país tiene y que afecta a las relaciones bilaterales dentro del Mercosur.

Finalmente, se hacen algunas conclusiones sobre el proceso de la investigación y la posible generalización de los resultados que deben leerse con el prisma interpretativo de los alcances de la investigación resumidos a continuación.

IV. Alcances de los resultados

La estrategia de investigación del análisis de contenido de los documentos emanados del Mercosur tiene muchas ventajas para la confiabilidad de los resultados de la investigación. De hecho, habiendo considerado la posibilidad de realización de entrevistas calificadas a los negociadores en una primera instancia, la opción por la centralización en el análisis de contenido documental nos pareció más ventajosa, dadas las condiciones del proceso de toma de decisiones del Mercosur. Su carácter intergubernamental, escalonado y de creciente complejización de grupos y organismos encargados de elaborar la agenda, hacen más difícil el acceso a las personas.[15] Por otro lado, la focalización en el análisis de las actas de las reuniones demandó tiempo y concentración en la codificación de los documentos, dónde se explicitaba de forma fidedigna la posición oficial de las diferentes delegaciones ante los asuntos de la agenda, así como la incorporación y gerenciamiento de la misma.

[15] Durante los años 2013 y 2014 se intentaron algunos contactos con la Secretaria del Mercosur en Uruguay, pero no se obtuvo la respuesta esperada.

Por su parte, las Decisiones y Declaraciones también representan de forma fiel las posiciones tomadas por el Mercosur tanto en sus aspectos operativos-funcionales, como en sus posiciones políticas ante los determinados asuntos y las diferentes opciones de políticas conjuntas adoptadas. Además, éstas representan la totalidad del universo documental del Mercosur en su aspecto normativo; cabe señalarse también, que se tuvo en cuenta a los *Tratados fundacionales* del Mercosur, a pesar de no haber sido codificados dentro de la base de datos.

La codificación de los documentos, por su parte, tuvo como base la estrategia diseñada siguiendo algunos preceptos básicos de las técnicas de análisis de contenido documental. Así, según describe Santos en su reseña del libro de Bardin:

> El análisis de contenido [se define] como un método de categorías que permite la clasificación de los componentes del significado del mensaje en especie de gavetas. (…) un análisis de contenido no deja de ser un análisis de significados, por el contrario, se ocupa de una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido extraído de las comunicaciones y de su respectiva interpretación (2012, p. 2).

La organización del análisis también siguió los criterios expuestos por Bardin; las etapas de la codificación de los documentos a los criterios recomendados por NVivo en sus diferentes tutoriales y a la metodología expuesta por Raigada (2002).

El análisis se organizó, entonces, en *pre-análisis*, *exploración del material* y *tratamiento de los resultados.* En el pre-análisis se seleccionaron los documentos a componer la base de datos, con los criterios de exhaustividad para el caso de las Decisiones y Declaraciones; y de representatividad impuro y pertinencia, para el caso de las Actas. La codificación de los documentos se realizó en dos oportunidades para las Decisiones y Declaraciones; siguiendo el criterio de la *homogeneidad*, los datos fueron recogidos y construidos por la misma persona en dos momentos diferentes[16]; y la *normalización de los*

[16] Durante el 2010-2011 fue realizada una codificación de las decisiones y declaraciones siguiendo los criterios de asuntos tratados (producto del análisis realizado para la tesis de maestría), mientras que en el 2013 se recodificaron todos los documentos con los criterios observados en el capítulo 2; y en el 2014 y 2015 se elaboraron los criterios para la codificación de las actas. Por otro lado, los resultados obtenidos por otros investigadores con las mismas

procedimientos. En segundo lugar*, la lectura fluctuante* de los documentos realizada en la investigación de maestría se utilizó para verificar y recodificar los documentos en la fase exploratoria del material, con miras a la construcción de los caminos para contrastar las hipótesis planteadas. Tal como lo expresa Raigada, los análisis exploratorios se realizan para testear por primera vez un material de estudio, de modo que surja la posibilidad de plantearse el problema de la investigación al *corpus* documental estudiado o no, la pertinencia de los documentos. Así como también, la selección de las categorías relevantes y las pruebas de indicadores de nuestras variables (2002, p. 9).

Las unidades de análisis escogidas para la construcción de los datos han sido diferentes, de acuerdo a los objetivos de la investigación y a las limitaciones de las informaciones contenidas en los documentos. Sin embargo, la unidad de registro es siempre la misma, líneas del documento. Las Decisiones, Declaraciones y Actas componen individualmente las unidades de análisis, que son codificadas por líneas según las diferentes categorías creadas en la fase exploratoria, lo que sería su unidad de registro. Mientras que la selección de los documentos permite enmarcar el "objeto" del material de análisis, la selección de las categorías nos dice la "mirada del objeto" (Raigada, 2002).

El tratamiento de los resultados se realizó mediante la conjunción del análisis exploratorio anterior con análisis descriptivos verificativos y explicativos de algunas de las tendencias encontradas. El análisis de contenido realizado es *horizontal* del objeto de estudio, la toma de decisiones del Mercosur. En dónde se parte de la descripción del objeto para la verificación de las hipótesis construidas teóricamente; pasando por momentos en dónde se realiza un *análisis transversal* entre los documentos. Sin embargo, el tratamiento cuantitativo que se le dio a los resultados ha sido siempre frecuencial y relacional. Es decir, que se mide la co-ocurrencia a partir de tabulaciones previas frecuenciales entre distintas categorías, pudiéndose establecer

---

fuentes, revelan coincidencias que serán explicitadas oportunamente (Kfuri, 2015; Granato, 2015).

relaciones de determinación, asociación, oposición, exclusión, proximidad, simultaneidad, secuencialidad y orden (Raigada, 2002, p. 18).

De esta manera, la tesis cuenta con cuatro capítulos a través de los cuales se desarrolla el argumento teórico mediante el análisis empírico de la toma de decisiones en el Mercosur, teniendo cada uno su especificidad como fuera explicitado encima, pero con una clara lectura transversal entre todos ellos a partir de la construcción del argumento que comienza con las bases teóricas expuestas por el siguiente capítulo.

EL MERCOSUR COMO UN *PROCESO DE INTEGRACIÓN ASIMÉTRICO*

1.1 Antecedentes de la discusión y avances teóricos propuestos

Muchos han sido los avances que desde la teoría de las Relaciones Internacionales se han hecho para el estudio de los procesos de integración; sin embargo, ese camino no está agotado, una vez que no existen modelos o paradigmas a seguir en las relaciones interestatales (o intergubernamentales); y que los patrones de relacionamiento a los que hemos asistido, sean de cooperación o de conflicto, responden a contextos político-históricos determinados.

En lo que respecta a la integración regional, las principales preguntas que los abordajes académicos han intentado responder han apuntado a las causas de la integración, a sus fundamentos y a su funcionamiento (en el sentido de evaluación de los diferentes modelos institucionales empleados). Algunos, han apelado al estudio de la dinámica de la integración enfatizando sus aspectos coyunturales; y hemos tenido buenas *explicaciones* que plantean aspectos de la coyuntura histórica-política doméstica, regional o inclusive global, como las causas fundamentales para la integración regional.

En el transcurso de dichos análisis, se han planteado debates en torno a los conceptos utilizados por la teoría de la integración regional; sí ésta es necesariamente económica, o necesariamente regional, o inclusive cuáles son los términos adecuados para referirse al fenómeno de que los Estados, o mejor dicho sus gobiernos, cooperen entre sí creando, recreando y generando

mecanismos institucionales para que dicha cooperación, y sus resultados, se transformen en procesos más o menos estables.[17]

Como muestran muchos de los analistas que han discutido este asunto, la idea de proceso de integración ha tenido una raigambre teórica tradicionalista liberal que establece y asimila dos aspectos diferentes con consecuencias analíticas importantes. En primer lugar, tal como señalara Kfuri, trae aparejada la idea de que los procesos de integración deben tener etapas específicas para su realización y que existe un único camino para que dicho proceso se constituya (2015, pág. 30). De hecho, es verdad que tales afirmaciones son excesivamente economicistas y que tienen como modelo de integración el camino seguido por la Unión Europea (UE), también es verdad que considerar cualquier intento de integrar Estados, o gobiernos, debe necesariamente, ser (o pasar por) un *proceso*, ya que cualquiera sea la visión de la integración, ésta no es automática. Implica movimientos y acercamientos entre gobiernos, y sociedades, que traen como consecuencia entendimientos genuinamente políticos, independientemente de los objetivos de la integración (que pueden ser económicos o no).

La marcada economicidad que existe en los ejemplos de procesos de integración ha sido una cuestión coyuntural, que debería pensarse desde el abordaje de que fueron actores políticos quienes decidieron darle protagonismo a la integración económica. Así, a pesar de las marcadas diferencias en las maneras de *pensar y analizar* la integración, es posible ver cómo se han discutido modelos políticos de integración regional desde el estudio de sus actores y de los resultados impuestos por éstos; sin embargo, no todos reconocen al factor político como determinante de las consecuencias de la integración. Como “relaciones internacionales de cooperación” que son, la integración estará “sujeta a las determinaciones de las disputas de poder y condicionadas a las variaciones de las voluntades políticas representadas en los gobiernos” (Sarti, 2011, p. 185). En el mismo sentido, Malamud expresaba

[17] Un buen resumen sobre los argumentos a favor y en contra de la utilización del concepto de *integración regional* desde esta perspectiva se encuentra en la tesis de Regina Kfuri (2015). Sobre los diferentes abordajes al estudio de la integración regional en perspectiva comparada véase: (Sbragia, 2008; Malamud, 2011; Saraiva, 2013). Ya, para un abordaje sobre los diferentes niveles de integración del Mercosur, consultar (Coutinho, Hoffmann, & Kfuri, 2007).

el carácter político del Tratado de Asunción: “Ciertamente, el acuerdo estuvo políticamente motivado, aunque los medios fueran exclusivamente económicos y basados en el comercio” [traducción libre].[18] Así, la importancia de la política en los procesos de integración, es colocada por los analistas de maneras diferentes; no necesariamente todas ellas hacen énfasis en la coyuntura político-histórica, pero sí reconocen tal protagonismo político en las decisiones finalmente tomadas. Otro ejemplo es la utilización del término *proyectos integracionistas*, dónde se hace referencia a la *necesaria institucionalización de la integración* como mecanismo para modificar las *vicisitudes coyunturales* que puedan afectar las voluntades políticas de los gobernantes (Caetano, 2011).

En el transcurso de esos debates, surge la necesidad de pensar la integración como un *proceso* que abarca aspectos políticos del relacionamiento entre los Estados y que puede estar, dependiendo de las voluntades de los gobiernos, sujeto o no al seguimiento de un modelo. Hecho que, en última instancia, estará determinado por la coyuntura doméstica-regional y, como se propone en este argumento, por el contexto. Dicho contexto, a mi entender, condicionaría doblemente a los procesos de integración. Por un lado, los supedita a las condicionantes políticas de los gobiernos de turno; por otro, los coloca en un tiempo y lugar determinado, es decir, en una coyuntura histórica. Por lo que, se hace necesaria una inmersión en la dinámica de relacionamiento entre los gobiernos (o países) durante ese proceso, atendiendo a los efectos particulares que puede estar generando tal contexto. Ver el comportamiento de los actores dentro de ese contexto político-histórico-institucional lleva a pensar el asunto de la cooperación entre los Estados colocando al *proceso* en el centro del análisis, explorando su marco temporal y los efectos de éste sobre tales relaciones de cooperación que, provenientes del contexto, pueden ser considerados como estructurales.[19]

En este sentido, la tesis asume a los Estados (y sus gobiernos) como los actores principales de la integración, intentando dar cuenta de los patrones de

[18] “To be sure, the agreement was politically motivated; but the means were exclusively economic and trade based” (Malamud, 2005, pág. 423).
[19] Un análisis que retoma el protagonismo del *proceso de integración* como variable dependiente y explora el nivel micro de entendimientos entre los Estados en su dimensión temporal a través del uso del institucionalismo histórico es el realizado por Carlos Closa (2003).

relacionamiento inter-estatal en su sentido estructural asimétrico. Esto es, reconocer que las asimetrías juegan un papel estructural en el relacionamiento inter-estatal, a través de su influencia directa en los resultados de las negociaciones que, además, determinan cómo se configuran estas relaciones y pueden ser responsables de las causas. Tal como Waltz lo planteaba, "las estructuras son causas", pero no en el sentido lógico simple de que A causa X y B causa Y:

> "A y B son diferentes, estos producen diferentes efectos. Por el contrario, la estructura limita y moldea a los agentes y las agencias; y los coloca en modos tales que tienden a generar resultados comunes, aun cuando los esfuerzos y objetivos de los agentes y agencias varíen." (WALTZ, 1979, p. 74) [Traducción libre].[20]

En este sentido, el trabajo se propone ver cuál es la importancia que dicho contexto asimétrico y sus efectos estructurales tienen sobre la construcción institucional del Mercosur. Esto es, en los acuerdos institucionales sobre los que se sustenta política, económica e institucionalmente; para, a través del estudio del proceso de negociación inter-estatal, determinar sus efectos.

Existen relativamente pocos estudios que hayan intentado dar cuenta de los efectos de las asimetrías sobre relaciones entre países a un nivel estructural; como ya se adelantara, uno de ellos es el de Brantly Womack y su *teoría de la asimetría*, cuyo antecedente en el tratamiento del tema nos remite

---

[20] "Because A and B are different, they produce different effects. In contrast, structure limit and mold agent and agencies and point them in ways that tend toward a common quality of outcomes even though the efforts and aims of agents and agencies vary." Waltz define a la estructura como un conjunto de condicionantes que determina, selectivamente, la acción de los agentes;saber cuáles son los principios sobre los que están construidos sus acuerdos; cómo están distribuidas formalmente las diferentes funciones entre las unidades y atender a la distribución de las capacidades dentro de éstas, serían sus principales focos de interpretación (WALTZ, 1979, pág. 81). A este respecto, también Keohane y Nye apelan a la diferenciación entre las "estructuras" (distribución de capacidades entre los Estados, al igual que el neo-realismo) y los "procesos" (patrones de interacción entre los Estados) (Keohane & Nye, 1987, pág. 22). Los autores consideran también que éstos últimos están limitados por los primeros, pero su principal diferencia es la importancia atribuida a la formación de las preferencias de los Estados en dichos procesos, que estarían determinadas no solamente por factores sistémicos, sino también internos. Para ver su acepción de la influencia de la política doméstica en la conducta internacional de los Estados consultar (Transgovernmental Relations and International Organizations, 1974).

únicamente a los estudios de Hirschman sobre las relaciones entre el poder nacional y el comercio internacional décadas anteriores. Quien comentando las bases teóricas e históricas de tal relación, advertía sobre las diferentes capacidades de los Estados para beneficiarse de sus relaciones comerciales. Decía que existe un doble aspecto en las relaciones de dependencia creadas por el comercio entre dos naciones y su beneficio para el interés general. Apelando a J. Stuart Mill, Hirschman interpretaba:

> "La base fundamental para la idea de que la interdependencia creada por el comercio conduce, o debería conducir, a la colaboración pacífica entre las naciones, es, de hecho, la creencia de que la dependencia que A tiene de B es aproximadamente igual a la que B tiene de A […] El país con un poder de negociación superior, será capaz de obtener el mayor beneficio del comercio. Situaciones similares serán encontradas cuando el comercio tiene lugar entre dos países de diferente tamaño o con diferentes grados de especialización" (Hirschman A. , 1980 [1945], pp. 10-11) [Traducción libre].[21]

De hecho, Hirschman tenía como objetivo de su libro el análisis del surgimiento de relaciones de *dependencia, influencia o incluso dominación* entre relaciones comerciales bilaterales. Establecía que hay dos efectos del comercio internacional, el de la *influencia* (que un Estado tendría al apropiarse *consentidamente* del *beneficio* de otro Estado a través del comercio) y el de la *oferta* (las maneras de controlar la oferta de bienes en el comercio recíproco). Luego de hacer las consideraciones teóricas necesarias, remitiéndose a Viner, Stuart Mill y Marshall, el autor consideró que lo más relevante para esa discusión es la posibilidad que tiene un país fuerte de aumentar su ganancia del comercio, y consecuentemente, la dependencia de sus socios comerciales; sea mediante un cambio en la composición de sus transacciones o cambiando las condiciones en las que éstas tienen lugar. Este es el principal conflicto que Hirschman colocó en el debate sobre los efectos de las diferencias en la

[21] "The necessary basis for the idea that the interdependence created by trade would or should lead to a peaceful collaboration between nations, is, indeed, the belief that the dependence of A on B is roughly the same as the dependence of B on A […] The country with superior bargaining power might, on this basis, be able to obtain the whole gain from trade. Similar situations were found to prevail when trade takes place between two countries of different size or with different degrees of specialization".

distribución de poder entre los países, derivados de sus inter-relaciones recíprocas.

A pesar de que las consideraciones hechas durante todo el libro respecto a la posibilidad de que países *fuertes* negocien términos comerciales con países *débiles* están todas contextualizadas en la Guerra (tanto en la primera como en la segunda), y toman directamente el ejemplo de Alemania o Inglaterra para ilustrar su contexto histórico; el libro de Hirschman nos remite directamente al problema de las asimetrías (aunque exclusivamente en las relaciones comerciales).

Al igual que Womack, este autor examinó las diferentes condiciones en que se encuentran dos países en su relación comercial dependiendo de cuánto del comercio del más *débil* dependa, o se vea condicionado por, el comercio con el más *fuerte*. En una obra posterior, Hirschman remarcó específicamente estos efectos de la asimetría, hizo referencia a su carácter estructural y debatió con los *teóricos de la dependencia* sobre sus alcances (Hirschman, 1981).

> "Siguiendo los supuestos de la teoría clásica, asumo que ambos países ganan, pero enfatizo que buena parte de las veces, estas ganancias son asimétricas: un volumen dado de comercio entre el país A y el B será mucho más importante para B que para A. Una simple reflexión cuantitativa de dicha asimetría está presente en el caso frecuente dónde un país pequeño y pobre (B) tiene una gran proporción de su comercio con un país grande y rico (A). En ese caso, las importaciones de A desde B podrían representar más del 80% del total de las exportaciones de B; mientras que no representarían más del 3% del total de las importaciones de A." (Hirschman, 1981, pág. 28) [Traducción libre].[22]

En efecto, lo más importante según el autor sería ver cuáles serían las condiciones para que dichas relaciones de *dependencia o dominación* se transformen, tal como los teóricos de la dependencia lo argumentaban, dejen de estar enraizadas en la estructura del sistema internacional, para ser estudiadas y analizadas como uno de los efectos de la acumulación desigual

[22] "Going along with the assumptions pf classical theory, I assumed that both countries gain, but emphasized that in a large number of constellations, these gains are asymmetrical: a given volume of trade between country A and B may be much more important for B tan for A. A simple quantitative reflection of this asymmetry is present in the frequent case where a small, poor country (B) carries on a large portion of its trade with a large, rich country (A). In that case imports of A from B could well represent 80 percent of A's total exports while accounting for no more than 3 percent of A´s total imports".

de capital. Por lo que el argumento de Hirschman es uno de los antecedentes para estudiar las relaciones de cooperación entre Estados en condiciones asimétricas.

También es necesario hacer referencia a dos de las teorías tradicionales en las Relaciones Internacionales que, como consecuencia de los diferentes enfoques analíticos esgrimidos por sus representantes, no consideran a las desigualdades de poder en sus efectos estructurales, pero han aportado grandemente al estudio de las relaciones de cooperación/conflicto entre Estados.

La teoría *realista*[23], dominante desde la Segunda Guerra Mundial en el campo de las Relaciones Internacionales, que considera que los Estados no tendrían los incentivos a la cooperación debido al carácter anárquico y de conflicto constante del sistema internacional y el *institucionalismo neo-liberal*, por utilizar el término desarrollado por Grieco (1988), que considera que los Estados están llamados a cooperar para conseguir manejar los conflictos que derivan de su creciente interdependencia. Con el trabajo de Keohane (1984), que discute a la teoría realista[24], comienza un debate conceptual en torno al rol de la cooperación para las relaciones interestatales.

Más específicamente, Keohane pretendía mostrar que las motivaciones de los Estados para la elaboración de regímenes internacionales no dependen de los supuestos de *altruismo* e *irracionalidad* (tal como habían sido catalogados hasta ese momento por el *liberalismo*). Ni tampoco están determinados únicamente por los *intereses* de los Estados y el *juego de poder* que éstos puedan generar (como los realistas habían expuesto en sus abordajes). En este sentido, y en respuesta a la crítica realista, el autor expresó: “Comenzando con premisas similares sobre las motivaciones, busco demostrar que el pesimismo realista sobre el aumento de la cooperación entre los Estados para la búsqueda de un bien común, es exagerado” (KEOHANE,

[23] Cuyos principales exponentes son: (MORGENTHAU, 1973) (ARON, 1973) (WALTZ, 1979).
[24] Los postulados de Keohane (1984) se contraponen a los de la teoría realista en general, pero su argumento contra el realismo puede ser resumido en su diputa teórica con Waltz. Puede verse esta discusión en la correspondencia entre los dos autores que la revista *International Security* publicó en el 2000 (KEOHANE & WALTZ).

1984, p. 29). Así, el autor asumió como válido el supuesto realista de que los Estados estarían maximizando sus intereses en las negociaciones, aunque con un énfasis diferente, dejando su poder explicativo a un segundo plano.

En lo que respecta al asunto de las asimetrías, Keohane y Nye (1987) consideraban que no necesariamente el más *débil* está en peor condición relativa. De hecho, argumentaron que en un proceso de negociación, las asimetrías pueden verse reducidas dependiendo del *grado de interés* presentado por las partes en un asunto específico. Esta afirmación está basada en su evidencia de que países relativamente más *débiles*, han demostrado ser *fuertes* en las negociaciones cuando se tratan de un asunto al que consideran primordial (Keohane & Nye, 1987, p. 11). Es por ese motivo que los autores señalan que un análisis de la interdependencia requiere un concepto adecuado de *negociación*, ya que los patrones de la interdependencia estarían directamente relacionados a los del *poder* (1987, pág. 14). En estos parámetros, el efecto de la asimetría podría modificarse en función del grado de interés relativo que los Estados le atribuyan a las negociaciones, tal como más tarde la teoría de la asimetría de Womack lo expresaría.

Por su parte, los neorrealistas se quejaban de que el argumento neoliberal de Keohane minimizaba el rol que tiene el conflicto de intereses en la distribución de los beneficios colectivos (GRIECO, 1993); y de que se negligenciaba, muchas veces, la importancia de los *beneficios relativos*. Además, señalaban que los trabajos exponentes del neoliberalismo institucional dejarían de lado, también, el papel que tienen las disputas inter-estatales en la creación y desarrollo de instituciones internacionales. Mientras que, por su parte, los neoliberales argumentaban que el realismo considera al interés nacional como *dado*, sin preguntarse cómo se conforma tal interés en el contexto de interdependencia creciente entre los Estados. Su principal crítica fue señalar la equivocación con que los realistas trataban la formación de las preferencias nacionales, considerándolas como fijas y relativamente dadas. Más allá de las etiquetas académicas, los conceptos que están en debate son: las explicaciones que consideran que ha sido el aumento de la interdependencia y la complejidad de las relaciones entre los Estados los que

han aumentado las demandas por la cooperación interestatal, por un lado. Mientras que, por el otro, los que se centran en que el rol de la variable *poder* para la distribución y el manejo del conflicto en las relaciones inter-estatales; colocando el énfasis en el poder de negociación, bajo el supuesto clásico de que los Estados actúan racionalmente para maximizar sus intereses (Doron & Sened, 2001).

Esta discusión teórica generada a partir del debate sobre los argumentos entre ambas corrientes de pensamiento ha sido particularmente importante para el desarrollo posterior de los estudios de Relaciones Internacionales, partiendo de las explicaciones a la cooperación, han delineado las principales variables explicativas que pueden encontrarse para las relaciones inter-estatales, así como también, sus principales limitaciones.[25] Por lo que el debate es productivo para el presente análisis, al menos, en tres sentidos: en primer lugar, manifiesta las principales limitaciones de ambas teorías (y sus diferentes corrientes); al intentar responder a los cuestionamientos hechos por la teoría rival, comienzan a reformular sus postulados básicos haciéndolos cada vez más profundos en sus alcances y, por último, se esfuerzan cada vez más por la sistematización de sus posiciones a través de la demostración empírica. Tres aspectos a considerar a lo largo de todo el presente trabajo, para conseguir enriquecer el debate que mucho ha contribuido al entendimiento de las Relaciones Internacionales, en general, y a la construcción de procesos de integración, en particular.

Finalmente, el aporte considerado fundamental para el argumento teórico de la tesis ha sido el de Womack, quien en su estudio del caso de China y Vietnam delinea esta relación como de *asimetría constante* en el que se revelan las facetas de la estructuralidad dada al contexto que comentáramos inicialmente. Según este autor, y tal como se expusiera anteriormente, la *teoría internacional occidental* entiende a las naciones como Estados soberanos que, o bien son colocados en *competición entre iguales*, o bien se concentra en los

[25] Un abordaje crítico de la teoría realista y que plantea una aplicación a la integración regional a través del concepto de *hegemonía cooperativa* es el esbozado por Pedersen (2002); mientras que un análisis *realista* del contexto sudamericano que coloca a Brasil en posición de predominancia, y a los Estados pequeños del Mercosur como aliados a través del ya conocido concepto de *bandwagoning* es el de (Schenoni, 2015).

conflictos entre grandes poderes; por lo que no sería sorprendente, afirma: "que las relaciones de disparidad sean usualmente tratadas como un desequilibrio temporal" (WOMACK, 2006, p. 2) [Traducción libre].[26]

Al comparar las principales características de la teoría de la asimetría con las de las demás teorías y escuelas existentes en el estudio de las Relaciones Internacionales, Womack señalaba: en primer lugar, (en una concesión a la teoría realista clásica, e inclusive, citando a Morgenthau) que la teoría de la asimetría asume que *las diferentes capacidades importan*, y *que los Estados maximizan sus intereses.* Asimismo, señaló que la teoría de la asimetría es una teoría estructural de las relaciones internacionales; aunque, a diferencia del realismo, su concepción de la estructura está conformada por *patrones de relacionamiento bilateral* y no por estructuras que *delinean todo el sistema*, como se comentara anteriormente.[27]

También se ocupa de explicitar que sus postulados sobre las diferentes perspectivas de los actores, *débiles y fuertes*, es similar a la utilizada por la teoría de la dependencia. Y que, como en las teorías hegemónicas, la teoría de la asimetría *enfatiza las relaciones estructurales basadas en disparidades de poder*. Así, luego de enumerar una serie de similitudes con las esgrimidas por la academia internacionalista, Womack reparó en la principal diferencia con todas ellas: las que se han ocupado de las asimetrías han considerado al asunto como una serie de desequilibrios del propio sistema, a ser resueltos, o tratados de alguna manera política.[28] Se ha argumentado, entonces, que habría una (in)capacidad de balancear el poder, o que las asimetrías son un

[26] "…it is not surprising that relations of disparity are usually treated as temporary disequilibria". A pesar de que las relaciones entre los países estudiados por Womack son muy diferentes a las establecidas entre los países del Cono Sur, sobre todo porque la situación de hermandad entre los países es la característica de todo el período estudiado y no la de conflicto, como en el caso de las relaciones sino-vietnamitas; el autor coloca y expone con el estudio de caso de ejemplo su teoría de la asimetría, y, en su análisis sobre la cuestión regional en el Sudeste Asiático, entra en los pormenores que esta teoría plantea para los efectos regionales, e inclusive dentro de procesos de integración. En adelante se explicitan las principales características de dicha teoría y sus limitaciones en la aplicación al caso del Mercosur.

[27] Hoffman y Kfuri también argumentan sobre la importancia de los abordajes realistas estructurales para el análisis del contexto latinoamericano y el rol que tuvo Estados Unidos y la Unión Europea (vista como un actor unitario) en el desarrollo del Mercosur (Hoffmann & Kfuri, 2007).

[28] Como también lo han hecho los estudios sobre las asimetrías en el Mercosur consultados, como se expondrá más adelante.

desequilibrio que crean relaciones subordinadas, competitivas o, en última instancia, de dominación entre los diferentes países.

En ese sentido, señala que hasta las teorías que se han ocupado de criticar las formas de dominación o de poder han visto a las asimetrías como una condición inestable o coyuntural. Además, señala que la mayor parte de los análisis tratan a los actores de una relación asimétrica como diferentes sólo, a lo sumo, en sus distintas capacidades, no como actores cuya *percepción* es diferente y *está determinada por la situación asimétrica*. Como señaláramos, Womack le debe dichas consideraciones a Hirschman, quien también argumentaba que una relación de "disparidad económica básica también se generarían disparidades en la atención"; sin embargo, a diferencia de Womack, él consideraba que esas diferencias de atención del más débil generarían las condiciones para que éste se emancipara: "…y esa disparidad ahora favorece al país *dependiente*: ese país irá a perseguir la salida de dicha dominación más activa y enérgicamente que lo que el país *dominante* irá a trabajar para sustentarla" (Hirschman, 1981, pág. 30)[traducción libre].[29] Mientras que Womack considera a tales asimetrías como posibles de ser gerenciadas hacia una *normalidad*, cuando hay relaciones conflictivas; y estructuralmente funcionales a ésta, cuando se transforman en canales bilaterales de cooperación.

Entonces, al pensar en las asimetrías de manera estructural, como contexto, Womack remarcaba, ya desde el prefacio de su libro, que la única constante en las relaciones sino-vietnamitas, que han ido desde *la gran enemistad hasta la profunda identidad*, ha sido la *característica asimétrica continua* de dicha relación. Es más, el autor argumenta que la asimetría no solamente es un factor obvio en la relación, como lo es también en el Mercosur, sino que se traduce en un importante factor estructural y es una responsabilidad de los analistas colocarla como un factor constante o de desequilibrio.

[29] "… and this disparity now favors the *dependent* country: that country is likely to pursue its escape from domination more actively and energetically than the dominant country will work on preventing this escape." [énfasis en el original].

En su concepción, la *estabilidad* no sería una buena palabra para definir a la asimetría, porque como es una fuente permanente de conflictos latentes, las relaciones asimétricas no son estables. Sin embargo, pueden ser tratadas como constantes en su condición estructural; lo que llevaría a la *normalidad* de su tratamiento. A pesar de que el caso estudiado por el autor no es *normal* durante todo el período, el Mercosur sí lo es, por lo que es posible asumir la condición de *normalidad de la asimetría* durante todo el análisis. A este respecto, es importante este aporte de Womack ya que el análisis del Mercosur asume la condición básica de que, en palabras del autor: "La normalidad asimétrica continúa siendo asimétrica, pero ambos lados llevan adelante sus actividades confiando en que el poder del más fuerte no será disputado y que la autonomía del más chico no será amenazada" (2006, pág. 18) [traducción libre].[30]

Como argumentaron primero Hirschman y luego Womack, los intereses de los Estados y las percepciones de quienes los gobiernan dependen de su *posición relativa* respecto a los demás. Muchas veces, las interpretaciones erróneas (*misperceptions*) pueden ser causadas por efectos de las *estructuras relacionales*, así como también las diferentes formas que adopte la cooperación puede ser atribuida a sus efectos (WOMACK, 2006, pág. 20).[31]

Entonces, dicha condición normal estructural de la asimetría es uno de los elementos de la teoría de Womack considerado en el argumento de la tesis. De hecho, se podría decir que todas las relaciones entre países del mundo son, en cierta medida, asimétricas; sin embargo, la teoría y la práctica de las naciones siempre las ha colocado en situación de igualdad, a través del reconocimiento del *principio de la autonomía* y la *soberanía nacional*. A pesar de ello, nadie afirmaría que esas relaciones son iguales, por el contrario, las

[30] "Asymmetric normalcy remains asymmetric, but both sides manage their affairs with the confidence that the power of the larger side will not be challenged and the autonomy of the smaller side will not be threatened."

[31] A diferencia de Womack, Hirschman considera que esa disparidad en la atención puede ser benéfica para el país menor; ya que, contrariamente al país fuerte, el débil tiene no solamente más atención al asunto, sino que, además, tiene la necesidad de pensar en cómo diversificar su política a partir de instaurar relaciones comerciales con un país mayor. (Hirschman, 1981, pág. 31) Tal ha sido el caso, por ejemplo, de los intentos de Uruguay por diversificar sus socios comerciales a través de las negociaciones directas con Estados Unidos en 2005 y 2015 para la firma, eventual, de un Tratado de Libre Comercio.

grandes disparidades de poder (en sus múltiples manifestaciones) siempre han sido objeto de estudio de las relaciones internacionales. Según Womack, la simetría no implica igualdad, pero sí indica una potencial reciprocidad entre los Estados partes de la interacción. En el tipo de relación al que él está abocado a estudiar, dicha presunción de reciprocidad es imposible de considerar por ninguno de los actores implicados. *El lado mayor puede hacer cosas al menor, que éste no puede retribuirle* (2006, p. 78). Y esa presunción tampoco es posible de reivindicar en las relaciones intra-Mercosur, por lo que las asimetrías son una condición contextual estructural que condicionan dichas relaciones normalmente y que no necesariamente van a ser superadas estructuralmente, aunque sí pueden tener variaciones en su aspecto genuinamente político. La asunción de las asimetrías como problema ha sido una responsabilidad analítica tanto de los académicos, como de los actores del proceso de integración.

Teniendo toda esta argumentación en mente, es necesario ahora, ver cómo se construyen postulados teóricos válidos para pensar directamente en el Mercosur como un *proceso de integración asimétrico*, característica que se procura definir a través de algunos conceptos que contribuirán al estudio de la integración y de los que se pretende dar cuenta en las páginas siguientes.

1.2 Las asimetrías en el Mercosur

Como se afirmara, la denominación del Mercosur como un proceso de integración *asimétrico* no deja de ser algo obvio, los Estados miembros son muy diferentes; sin embargo, es importante entender cómo es esa integración asimétrica para dar cuenta de la evolución de éste proceso. La *teoría de la asimetría* de Brantly Womack, brinda un primer foco al pensar las asimetrías como elemento normal de cualquier relación entre países marcadamente

asimétricos. Esa *condición estructural contextual* de la asimetría genera consecuencias que se reproducen con diferentes dinámicas a nivel regional, y en esas relaciones es que está centrado el foco de esta tesis. Para ello, colocamos tres elementos característicos del *proceso de integración asimétrico* en que clasificamos al Mercosur. La obvia existencia de fuertes asimetrías entre los países miembros del bloque; la no tan obvia, bilateralización de las relaciones intra-bloque y la existencia de un país con potencialidad de liderazgo regional que actúe como imán de la bilateralización.

Esas tres características se evidencian en el ejemplo de integración del Mercosur, por lo que son la definición teórica base para su análisis bajo este enfoque asimétrico. Donde, en primer lugar, se hace énfasis en la influencia estructural que tiene sobre el proceso de integración el contexto asimétrico del bloque como un elemento novedoso en el análisis. Así, los efectos que el contexto asimétrico trae para la dinámica de relacionamiento intra-bloque no han sido suficientemente estudiados por la literatura especializada; ni han sido introducidos en los debates sobre integración regional en los términos anteriormente expuestos, como condicionantes estructurales de la dinámica relacional dentro del Mercosur.

En la literatura existen abordajes del asunto de las asimetrías que estudian y/o clasifican las asimetrías específicamente para el Mercosur, son trabajos que centran su análisis en los diferentes efectos de las asimetrías tienen para la concreción de la integración regional entendida ésta como un fin en sí mismo. Para ello, se valen de presupuestos normativos que categorizan a las asimetrías como un *problema para la integración*. Estos trabajos consideran los diferentes mecanismos para la reducción de las asimetrías que el Mercosur ha dispuesto para su *tratamiento/superación* a lo largo de los años e intentan evaluar sus alcances. Muchos de esos mecanismos han sido efectivos en la consecución de los objetivos para los cuales fueron planteados; sin embargo, aún no han sido estudiados los efectos que tales mecanismos generan para el funcionamiento interno del Mercosur, en tanto proceso inter-gubernamental.

A este respecto, Pablo Sanguinetti (2006), por ejemplo, consideraba que la *integración comercial por sí misma no asegura la convergencia entre países*

con niveles de desarrollo dispares. Además, un *proceso de liberalización* sin más, no siempre implica beneficios para las economías menores, haciendo referencia a los problemas que las asimetrías generaron en los primeros momentos del Mercosur. En el mismo sentido, el documento de ALADI y otros, establecía que los procesos de integración no consiguieron acelerar el crecimiento económico de las economías menores, ni la reducción de las asimetrías. Y señalaba que ésta última es una *condición necesaria* para profundizar los procesos de integración, así como para su *legitimidad* y *consolidación* (ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005).

Esa visión académica de las asimetrías como *problema a ser superado* para la evolución del proceso de integración dejó de lado su análisis como un componente *normal y estructural* del relacionamiento entre los países de la región. Tanto desde los gobiernos en sus múltiples manifestaciones como desde las propias políticas mercosureñas la *superación de las asimetrías*, tal como es colocado el término en los últimos años, era, y continua siendo, uno de los *problemas para la integración*, según los actores del Mercosur. Así, tanto si pensamos en la evolución de los trabajos académicos sobre el tema, como en las políticas pensadas e implementadas desde el Mercosur; la cuestión de la aceptación estructural de la condición asimétrica no ha sido establecida como uno de los aspectos constantes, en su aspecto contextual, pero también dinámico, en su aspecto relacional que pueden estar afectando los propios resultados de la integración.

Uno de los avances en el estudio de las asimetrías han sido las tipologías formuladas para clasificarlas. La revisión de la literatura académica nos habla de diferentes tipos de asimetrías. Por un lado, y hablando de estructura, encontramos las denominadas *estructurales*, sin embargo éstas hacen referencia a las diferentes capacidades de los países de apropiarse de *los beneficios que la integración genera*. Así, las variables estructurales estudiadas son: el tamaño de las economías, los distintos niveles de desarrollo, acceso a la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial y comercial, las condiciones geográficas, económicas y sociales de sus sistemas productivos, etc. Tales asimetrías, según tales estudios, generan problemas de

adaptación a las políticas del bloque regional ya que, la apropiación de los *beneficios de la integración*, también se daría en forma asimétrica. Este tipo de asimetrías estructurales no pueden ser deconstruídas, por lo que necesitarían de políticas específicas para su *tratamiento*, tal como los actores del Mercosur han evidenciado a través del estudio del reconocimiento como problema y el tratamiento o solución a través de la toma de decisiones específicas para su reducción.

Por otro lado, están lo que las clasificaciones académicas consideran como *asimetrías políticas,* que se refieren a las diferencias en el carácter y formulación 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 derivan en problemas de cooperación y convergencia entre las políticas de cada uno de los países; y dependen, no solamente de la voluntad política de los gobernantes, sino también de su capacidad para implementar las diferentes disposiciones comunes al Mercosur.

En este sentido, este tipo de asimetrías políticas generan diferentes capacidades entre los países de aplicar las normativas emanadas del bloque regional y en el poder de negociación que cada país tenga en los espacios multilaterales. Ambos tipos de asimetrías, según la literatura estudiada, condicionan el funcionamiento *eficiente* del bloque.[32] De hecho, en mi opinión esta clasificación entre asimetrías estructurales y políticas apunta hacia las limitaciones que éstas traerían para el funcionamiento del Mercosur en su sentido práctico; o sea, para la consecución de sus objetivos. Sin embargo, el contexto asimétrico también genera algunos mecanismos que se han adoptado como válidos en las negociaciones y que no necesariamente serían un problema para la integración.

[32] Existen muchos trabajos que consideran a las asimetrías como un problema para la consolidación de la integración regional. Entre ellos: (Bouzas , Ríos, & Veiga, 2008; Bouzas & Soltz, 2001; Chudnovsky & Fanelli, 2001; Lima & Masi, 2007; Giordano, Moreira, & Quevedo, 2004; Gonçalves, Machado, & Mello, 2010; Terra & Laens, 2006; Lamas, 2007) (Bouzas, 2001; ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005; Mellado, 2006; Calfat, Flores, Granato, & Rivas, 2009; Ayuso, 2010; Baumann & Mussi, 2006; Serna, 2001). (Hoste, 2003; Sanahuja, 2008; Sanguinetti, 2006; Terra, 2008; Ventura, 2005).

Otra tipología de las asimetrías, más exhaustiva, ya que considera algunas variables diferentes a las anteriores, es la realizada por Ayuso (2010). Su abordaje se encuentra en el "interregno" entre los que estudian exhaustivamente a las asimetrías y los que las consideran un problema; ya que establece que algunas asimetrías pueden generar complementariedades positivas para la integración regional. La autora considera que es necesario identificar los diferentes tipos de asimetrías en función de algunos criterios que permitan considerar, además, los responsables para su tratamiento y los diferentes mecanismos para solucionarlas (2010, p. 139). Llevando estos criterios en consideración, Ayuso identificó algunos abordajes utilizados para el estudio de las asimetrías:

1. Las asimetrías en función del tipo de divergencia; donde considera las diferencias en el *peso economico*; en la *distribución y disponibilidad de recursos naturales*; las divergencias *productivas y tecnológicas*; en el *nivel de desarrollo* y el *poder político*; en el *tamaño y población* y las diferencias *jurídico-institucionales* en las que reconoce las diferencias en los marcos jurídicos administrativos de cada país. Estos tipos de divergencias son variables; aunque no todas ellas solucionables.
2. Las asimetrías 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; ampliamente aceptada por la academia sudamericana, le atribuye al uso de las políticas públicas nacionalistas o proteccionistas algunos de los problemas para la integración. Sin embargo, las asimetrías políticas también pueden verse reflejadas en el ejercicio y planeamiento de las políticas públicas regionales, en la acepción planteada por esta tesis, así como en su negociación.
3. Las asimetrías según su naturaleza; donde distingue entre asimetrías de *poder-dependencia* y las de *desarrollo entre naciones*; clasificación hecha por DiFilippo (2007) en el estudio recomendado por el SELA que anticipa un abordaje estructural de las asimetrías desde la óptica de los asuntos a ser negociados. Esta clasificación tiene su base en el abordaje dependentista; sin embargo, la autora no hace referencia

especifica a su carácter estructural, como si lo hace el relatorio en dónde, además, se explicita que es en las diferentes arenas de negociación en dónde los diferentes actores las manifiestan. Este tipo de abordaje puede ser asimilado al de esta tesis, ya que es ahí en dónde iremos a tener el foco del análisis; las asimetrias manifestadas en las negociaciones.

4. Las asimetrías según su dinámica; donde cataloga las diferencias entre las *presumiblemente estables* y las *dinámicas*. Dentro de estas últimas, considera las *fundacionales*, las *emergentes* y las *coyunturales*, dependiendo del momento en que se hayan manifestado; y es un buen avance hacia la concepcion de las asimetrías en las dinámicas relacionales inter-estatales aunque la autora no le coloque el protagonismo a la política como variable clave para su modificación.
5. Según su localización; inter-estatales o inter-regionales; haciendo referencia al contexto subnacional.

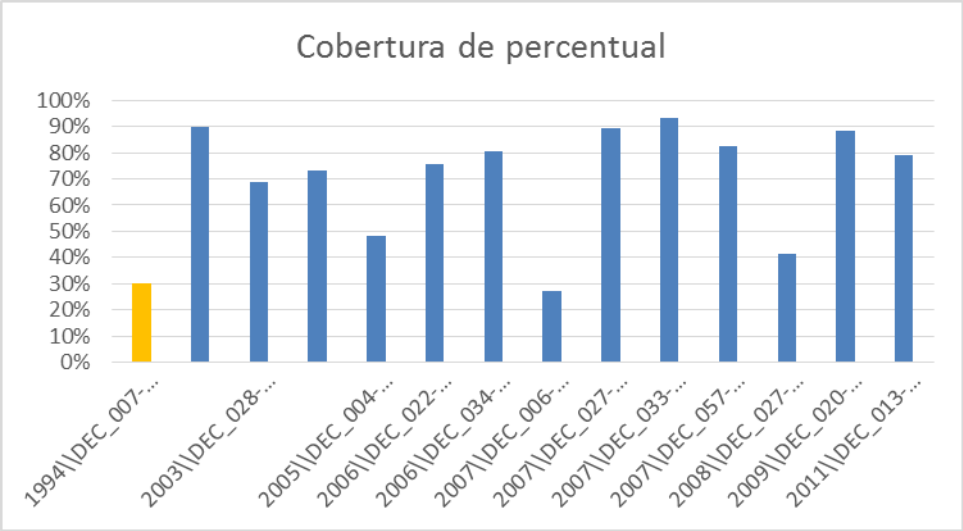
Por su parte, entre los abordajes que consideran los diferentes mecanismos que el Mercosur ha dispuesto para el tratamiento de las asimetrías encontramos los que señalan los desafíos que éstas han constituído para la consolidación del bloque desde el comienzo, en 1991. Dichos estudios consideran la paradoja de que, siendo que se constituyó como un problema desde el comienzo, no fue hasta un momento posterior que el Mercosur decidió considerarlas como un “problema a ser tratado”. La mayor parte de los estudios que han descripto el proceso del “tratamiento de las asimetrias” por parte del bloque coinciden en especificar que han sido variables de naturaleza políticas las determinantes de éste fenómeno.

Así, por ejemplo, hay consenso sobre la idea de que a partir del año 2003 ha habido un punto de inflexión en el tratamiento de las asimetrías por parte del Mercosur. Desde ese momento, este asunto ha sido recurrentemente tratado como problema tanto en los ámbitos de toma de decisiones, como por parte de los diferentes actores implicados en las negociaciones (Lamas, 2007; Gonçalves, Machado, & Mello, 2010). Buena parte de dichos estudios consideran que una vez dado del giro hacia el centro-izquierda del espectro

ideológico que ocurrió en los gobiernos del Cono Sur, se han generado las condiciones para que el bloque instaure mecanismos para la reducción de las asimetrías, por ejemplo, la creación del FOCEM.[33] Recientemente, inclusive han habido más demostraciones empíricas de que la inclusión de dichos temas en la agenda está relacionada con la convergencia ideológica de los gobiernos del Mercosur (Kfuri, 2015; Granato, 2015).

En la base de datos creada por la presente investigación es posible hacer el seguimiento de la palabra asimetría en el contenido de la normativa del bloque, lo que nos ilustra cabalmente lo descrito por tales análisis.[34] Así, si buscamos en la codificación por la denominación de la categoría "asimetrías", vemos que solamente 14 de las 855 decisiones tomadas por el CMC desde 1991 hasta 2014, se refieren al asunto de manera específica.

Gráfico 1: Decisiones del CMC sobre asimetrías (% del total codificado):



Fuente: Elaboración propia con base en Decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int.[35]

[33] 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 (Gonçalves, Machado, & Mello, 2010; Bouzas , Veiga, & Ríos, 2008; Lamas, 2007) 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 período 1991-2010 (GRANJA, 2011).

[34] De hecho en la base de datos también puede identificarse la evolución de palabras como Mercado, Producción, Estado, Políticas; que constituyen elementos interesantes para contrastar con las evidencias de los abordajes analíticos sobre el Mercosur en general.

[35] Ver tabla n° 1 con los datos brutos utilizados en el anexo del presente capítulo, pág. 344.

Otro dato relevante, es el momento en que las decisiones comienzan a ser tomadas, a pesar que la consulta arroja una decisión del año 1994, la mayor parte de las decisiones al respecto fueron tomadas en el año 2007 y 2003, respectivamente. Esto va de la mano con lo sugerido por tales estudios, a partir del cambio ideológico de los gobiernos del Mercosur registrado en los primeros años del nuevo siglo, hubo una mayor preocupación por las asimetrías (notadamente, algunos enfoques datan el proceso a partir del año 2003). Podemos atender al contenido específico de las decisiones tomadas para establecer mejor dicha conexión.

El gráfico muestra el porcentaje de cobertura, esto es, cuánto del contenido de esa decisión está referido al asunto específico, en este caso, a las asimetrías. Es una manera de medir la importancia que el asunto tiene en la composición total del documento. Ya que el análisis de contenido puede arrojar la presencia o ausencia del término en los ítems codificados, ésta medida nos ayuda a ver cuánto pesa dicho ítem, en el total de cada documento. Así, mientras que el porcentaje de cobertura de la única decisión tomada en el período inicial del bloque (1994) no alcanza el 30%, casi todas las decisiones tomadas en el segundo período, lo superan, ubicándose la mayoría de éstas con un porcentual de cobertura mayor al 50%. Focalizándonos en su contenido específico, mientras que la decisión de 1994 hacía referencia únicamente a las diferentes alícuotas que los países menores (Paraguay y Uruguay) aplicarían sobre el AEC. El resto de las decisiones que trataron sobre las asimetrías lo hacían desde el comienzo con una determinación política clara, ya desde su parte preliminar. Así, de las 3 decisiones que tratan sobre las asimetrías en el año 2003, 2 se refieren específicamente a *su solución* (la decisión antecedente del FOCEM, dónde se establece la necesidad de su creación y otra dónde se exponen las directrices a seguir en las negociaciones externas al bloque en la que se coloca la *necesidad* de darle trato diferenciado a Paraguay). Además, en el año 2006 se encuentra la Decisión n° 34, dónde se establecen las “Directrices para la superación de las Asimetrías”, teniendo también ésta denominación 2 de las decisiones tomadas en el 2007 al respecto (la n° 33 que crea el grupo de trabajo específico sobre asimetrías y la n° 57 que prorroga el

plazo para la presentación de los resultados del grupo, en función de las recomendaciones enviadas por los países menores del bloque).[36]

En este sentido, vale la pena reproducir el contenido del "considerando" de una de esas decisiones, cabe aclarar que dicho contenido se repite casi en forma textual en las tres decisiones mencionadas encima:

> **CONSIDERANDO**:
> Que el Tratado de Asunción reconoció las diferencias puntuales de ritmo de Paraguay y Uruguay para avanzar hacia la conformación del Mercado Común.
> Que el Protocolo de Ouro Preto estableció la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR.
> Que el objetivo fundamental del MERCOSUR es lograr el desarrollo económico y social de sus pueblos.
> El mandato de los Presidentes de implementar, en el más breve plazo posible, medidas necesarias para corregir las diferencias existentes a causa de las asimetrías entre los países, en particular la de Paraguay en su condición de país sin litoral marítimo.
> Que el Consejo del Mercado Común aprobó la Decisión CMC Nº 34/06 "Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR", según la cual la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay deberán identificar los objetivos, instrumentos y la institucionalidad necesaria para desarrollar e implementar el Plan para la superación de las asimetrías del MERCOSUR.
> Que en virtud de esta recomendación, en la V Reunión Extraordinaria del CMC, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay presentaron sus respectivas propuestas orientadas a la superación de las asimetrías en el MERCOSUR. (Decisión n° 33 del CMC año 2007).

Como vemos, al principio los actores del Mercosur sólo se referían a las asimetrías de manera específica para explicitar formas de tratamiento diferencial para los países menores (temporales y porcentuales). Luego, fueron vistas como "problema a ser solucionado"; se marcaron las bases fundamentales para paliarlas y, posteriormente, se crearon los mecanismos institucionales específicos que las "resolverían". Sin embargo, a pesar de que sea un asunto tratado desde el 2003 con una seria determinación política, vemos que en el 2011 aún se tomaban decisiones para establecer los "lineamientos a seguir" y se creaban "grupos de trabajo" que irían a elaborar propuestas al respecto, tal como lo demuestra la última decisión tomada

[36] Hubo un pedido específico de pronunciamiento de los países menores sobre el asunto de las asimetrías por considerarlos directamente interesados.

específicamente sobre asimetrías según la consulta por codificación realizada, dónde se manifestaba una preocupación aún incipiente por el asunto:

> Art. 1 – Crear el Grupo de Trabajo para la superación de las asimetrías (GTA), dependiente del Grupo Mercado Común, que se encargará de elaborar una propuesta para el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 62 de la Decisión CMC N° 56/10.
> Art 2- El Grupo de Trabajo creado en el Artículo 1 de la presente Decisión deberá incluir en su propuesta, entre otros elementos, iniciativas de análisis sistemático para la superación de las asimetrías, que contemplen la interacción entre el sector público y el académico.
> Art. 3 – Sin perjuicio de otras líneas de trabajo, la propuesta pondrá énfasis en:
> a) el fortalecimiento de los mecanismos vigentes en el ámbito de la superación de las asimetrías.
> b) la evaluación del estado de situación de las iniciativas presentadas por los Estados Partes desde 2003.
> c) la elaboración y presentación de iniciativas en materia de asimetrías y mediterraneidad así como el apoyo a iniciativas de los Estados Partes.
> Art. 4 – El Grupo de Trabajo deberá presentar su propuesta al GMC antes del 31 de diciembre de 2011.
> Art. 5 – Derogar la Decisión CMC N° 33/07
>
> Decisión n° 13 del CMC año 2011.

Asimismo, en las Declaraciones Presidenciales realizadas, generalmente, luego de las reuniones semestrales de cúpula por ocasión del pasaje de una PPT para otra, no existe ninguna declaración en un total de 74 documentos codificados entre los años 1994 y 2014[37] en dónde se haya codificado la categoría *asimetrías* (creada específicamente para identificar la normativa del Mercosur que hacía referencia a dicho asunto). A pesar de ello, podemos identificar dentro de las Declaraciones si, al menos, fue usada la palabra "asimetría" de una manera significativa.[38] Buscando en la base la palabra "asimetría" (o similares), el programa arroja un resultado que condice con lo dicho anteriormente. Del total de 74 Declaraciones Presidenciales codificadas, existe solamente 7 veces la palabra asimetría (y derivados), muy por debajo de la media que es de 14,72 veces referenciada. Otro indicador que nos da la pauta de la poca presencia del asunto en las Declaraciones Presidenciales es el porcentaje de cobertura (cuánto de ese documento ha sido

[37] Cuando se hace referencia a las Declaraciones Presidenciales, el período de estudio siempre será a partir del año 1994 ya que es el primer año en el que comenzaron a realizarse dichas Declaraciones.
[38] Esto es, dentro de las mil palabras con más de 4 letras que tienen una mayor frecuencia en la totalidad de las Declaraciones Presidenciales.

codificado y es relevante para el análisis) si atendemos a la palabra “asimetría”, nuevamente, vemos que el porcentaje de ponderación es 0,04, otra vez por debajo de la media de 0,08 (véase tabla n° 2 con los datos seleccionados en el anexo de éste capítulo página 344).

Curiosamente, si pensamos en las demás palabras ilustradas en la tabla, vemos que el porcentaje de ponderación de palabras como “crecimiento”, “memoria”, “territorio” o “productivo”, por nombrar sólo algunas, es el mismo que el registrado para la palabra “asimetría”; y está muy por debajo de palabras como “presidentes”, “derechos” o “Mercosur” que son las más utilizadas por las declaraciones.[39]

Lo mismo ocurre cuando pensamos en la frecuencia de palabras utilizadas por las Decisiones del CMC, la cantidad de veces que la palabra “asimetría” es usada (un total de 250 referencias) está muy por debajo de la media frecuencial de palabras utilizadas en todas las decisiones del Consejo, 1237 (si pensamos en las mil palabras con mayor frecuencia y con más de 4 letras). A continuación, puede verse la nube de palabras con mayor frecuencia dentro de las 855 Decisiones del CMC codificadas. No es sorpresa que el Mercosur sea el término más auto-referenciado, sin embargo, sí es bastante peculiar que el término más utilizado luego de éste sea “productos” (y sus derivados, producción, productividad, etc.) con una diferencia de aproximadamente 200 referencias con respecto al tercer término colocado, que paradojalmente, es “regional”.

En la nube, vemos casi perdido al término “asimetrías” (sobre el lado izquierdo, encima de “control”); lo que nos da la pauta aproximada de que no se encontró, dentro de los asuntos considerados relevantes para los gobiernos del Mercosur si consideramos la totalidad del período de estudio. Este análisis frecuencial de palabras es una manera de acceder al objeto de estudio de forma exploratoria y nos revela muchas de las, posteriormente encontradas, tendencias del análisis categorial que se exponen a partir del capítulo siguiente. Además de ser importante como elemento de visualización general del

[39] Véase la tabla n°3 con las frecuencias de palabras buscadas en el anexo del presente capítulo, pág. 345.

universo de estudio que no ha sido explorado por el presente análisis por privilegiarse la estrategia de análisis categorial; nos revela datos importantes sobre la importancia que han tenido ciertas palabras en la normativa del Mercosur.

Figura 2: Nube de palabras - Frecuencia Decisiones del CMC 1991-2014[40]

Fuente: Elaboración propia en base a programa de tratamiento de datos NVivo y Tagul Word Clouds www.tagul.com

Como vemos, el asunto de las asimetrías debe ser estructuralmente tratado, también de manera teórica. No basta con intentar copiar o adecuar políticas que apunten a atenuar las disparidades estructurales de los países miembros (CALFAT, FLÔRES, GRANATO, & RIVAS, 2009). Eso es, por supuesto, una consecuencia de un diagnóstico institucional necesario, e inclusive, indispensable para un proceso de integración que se precie de ser inclusivo y profundo; sin embargo, también es necesario pensar en los efectos de las asimetrías en el relacionamiento estratégico de los miembros, en cómo

[40] La nube muestra las mil palabras más repetidas mayores a 4 letras codificadas. Véase la tabla n° 3 en el anexo de este capítulo, pág. 339.

se dan las negociaciones y qué deberíamos esperar de este tipo de integración. Por lo que, a continuación, se delinean los aspectos teóricos de los efectos que las asimetrías tienen sobre los procesos de integración.

1.2.1 La teoría de la Asimetría y el Mercosur

La presente investigación pretende hacer una relectura del concepto de bilateralización aplicado al caso del Mercosur; por un lado, como fenómeno de la realidad (las decisiones se negocian bilateralmente desde el inicio del bloque) y, por otro, teóricamente, la condición estructural asimétrica del contexto influencia la toma de decisiones. Hasta ahora, la teoría de la asimetría ha estudiado a las relaciones bilaterales entre países; sin embargo, en esta tesis se consideran sus postulados teóricos aplicados al caso del Mercosur, y se plantea la hipótesis de que su toma de decisiones se ha bilateralizado entre todos los miembros como efecto del contexto asimétrico estructural. De hecho, tal como planteó Womack:

> Las dos tesis básicas de la teoría de la asimetría son, primero, que las disparidades de capacidades crean diferencias sistémicas de intereses y percepciones entre el lado fuerte y el débil de la relación. Una relación asimétrica no está compuesta por dos actores similares que tienen diferentes capacidades. Sino que las percepciones e interacciones en una relación asimétrica estarán condicionadas fundamentalmente por la situación diferente de oportunidades y vulnerabilidades que cada lado confronta. En efecto, las relaciones entre A y B, es mejor vista como un conjunto de dos sub-relaciones diferentes: A→B y B→A (2006, p. 17) [traducción libre].[41]

[41] The two basic theses of asymmetry theory are, first, that disparities in capacities create systemic differences in interests and perceptions between the stronger and weaker sides of the relationship. An asymmetric relationship is not composed of two similar actors who happen to have a difference in capacities. Rather, mutual perceptions and interactions in an asymmetric relationship will be fundamentally shaped by the different situation of opportunity and vulnerability that each side confronts. In effect, the relationship of A and B is viewed as a set of two very different sub-relations, A →B, and B→A.

En este sentido, pensamos en las relaciones intra-mercosur como un conjunto de sub-relaciones asimétricas bilaterales entre sus socios que, con diferentes percepciones derivadas de su posición de acuerdo a las, también diferentes, capacidades de manejo de la agenda y poderes de veto sobre las decisiones tomadas, se configuran en diferentes *patrones de relacionamiento bilateral normalizados*, en el sentido de Womack, que definen estructuralmente al Mercosur; al influenciar directamente las relaciones, bilaterales o multilaterales, que lo componen.

Este encuadramiento lógico permite utilizar la teoría de la asimetría para expresar lo que nos parece importante del argumento de la tesis (la bilateralización de la toma de decisiones) y da el marco conceptual para, por ejemplo, comparar al Mercosur con otros tipos de procesos de integración asimétricos. Sin embargo, representa un gran desafío ya que Womack no ha dejado claro cómo serían esas relaciones asimétricas abiertas a más de dos actores. En su exposición sobre las consecuencias regionales de la normalización de las relaciones entre China y Vietnam, el autor comenta la posibilidad de que se establezcan relaciones bilaterales asimétricas en ámbitos multilaterales; sin embargo, su análisis deja mucho que desear respecto a la dinámica relacional interna de un proceso de integración o ámbito multilateral en el que las instituciones, creadas como canales de relacionamiento, están previamente especificadas. En realidad, es ésta una de las limitaciones a los alcances explicativos de la teoría de la asimetría. A pesar de ser Womack un autor exhaustivo en el análisis de las relaciones bilaterales entre China y Vietnam, no hubo en su análisis un especial interés en desarrollar los efectos de esa asimetría en el contexto regional. El autor considera especialmente a la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) y al Foro Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), pero no coloca el foco en su análisis en las relaciones institucionalizadas dentro de esos ámbitos.

De cualquier manera, algunas de sus conclusiones son importantes para el análisis del Mercosur ya que reconoce que las características estudiadas para el gerenciamiento de una relación bilateral asimétrica también están influenciadas por relaciones multilaterales, a través de sus acuerdos

específicos y de las instituciones. El autor expone así, cuatro factores de las relaciones bilaterales que se reflejan en los ámbitos multilaterales. El primero de ellos es la construcción evidente de acuerdos e instituciones regionales para insertar en ellas relaciones bilaterales asimétricas y normalizarlas entre acciones diplomáticas de carácter multilateral. En dichos acuerdos regionales se disuelven muchas de las demandas y fuentes latentes de conflicto que podrían establecerse en una relación bilateral asimétrica.[42] En tercer lugar, la política bilateral específica de cada país está directamente vinculada a su política regional y, por último, a todos los demás aspectos que la globalización y la aceptación del sistema internacional impone (regímenes económicos, políticos, etc.) (2006, pág. 91).

Asimismo, en el capítulo del libro compilado por Tokatlian, Womack hace sus consideraciones del caso brasileño en la región, luego de definir a un *poder regional* con relación a su contexto regional-global se propone analizar el caso de Brasil directamente vinculado a la relación bilateral con Argentina, a la *normalización* de dicha relación, de hecho; a través de la creación del Mercosur (Womack, 2007).

Una de las cuestiones que el autor resalta de dicha relación con Argentina, es justamente esa condición de normalidad de la relación asimétrica. Considera que, en relaciones normales (de no confrontación) la situación de asimetría es común para ambas partes. Esto no necesariamente implica que haya armonía en la relación, sin embargo, hay una aceptación general basada en la expectativa de que tal relación normal genere beneficios mutuos. La normalidad supone un marco satisfactorio para la cooperación e implica que el lado fuerte reconoce la autonomía del débil, mientras que el débil tiene cierta deferencia respecto al fuerte, ambas fundamentadas en la real disparidad de capacidades. Supone la igualdad de los Estados, se crea una ficción que los coloca como iguales frente a la mesa de negociación.

[42] Un buen ejemplo de la disolución de los conflictos latentes a partir de la construcción institucional multilateral es el proceso de negociación anterior al Mercosur iniciado por Argentina y Brasil, un análisis de dicho proceso que considera tales efectos es el de Miriam Gomes Saraiva: “A formalização do bloco trouxe muitos ganhos para o processo de aproximação entre os dois países. Trouxe uma agenda de integração que influiu de forma proativa sobre o comportamento de ambos.” (2012, p. 81)

Esa normalidad, según el autor debe ser llamada de ***Asimetría Madura***, y es en esta clasificación dónde se sitúa al Mercosur. Este tipo de asimetría, tiene como propósito la evasión del conflicto a través de la creación de *canales de normalización* que atenúen los efectos de tales asimetrías a través de instituciones que les permitan *manejar* los posibles conflictos. Esto le da cierta estabilidad a la relación asimétrica, fortaleciéndola, a pesar de la asimetría en los intereses y las percepciones entre los actores (2006, p. 246).

La actitud de Brasil con relación a sus pares mercosureños estará, según la teoría de la asimetría, basada en tres cuestiones generales. La primera se basa en la trayectoria de relacionamiento (y tiene que ver con el juicio o percepción que tengan entre sí los gobernantes, por ejemplo); la segunda, tendrá que ver con la percepción de Brasil sobre el rol a cumplir por los demás actores en dicha trayectoria, de hecho, como decíamos, la normalización y construcción de una "parcería estratégica" con Argentina puede tratarse bajo estos parámetros. El tercer factor es la consistencia de las políticas de sus colegas de bloque con las prioridades y prácticas de las políticas brasileñas. Lo que, según el autor, desde la fundación del Mercosur puede verse cada vez más consolidado (Womack, 2007). En el transcurso del análisis podremos notar si dicha "solidez" existe durante todo el período o no y cómo varia la convergencia de las formulaciones de política exterior regional de los demás países.

Podríamos decir, entonces, siguiendo el concepto de normalización de Womack, que el Mercosur puede ser concebido, en una primera instancia, como uno de los instrumentos creados para la normalización de las relaciones entre Brasil y Argentina. Tal como señala Míriam Gomes Saraiva (2012) al reconstruir la historia de esa relación bilateral, durante los 150 años que van desde 1822 hasta la década del 70 del siglo XX, las relaciones entre Argentina y Brasil han estado marcadas por la rivalidad y por la importancia de controlar las potenciales fuentes de conflicto; especialmente para ese período, la autora utiliza el concepto de "Cordialidad oficial"[43] para explicar el conjunto de acciones implementadas por la diplomacia brasileña tendientes a controlar que

[43] Este concepto fue desarrollado por Matías Spektor (2002) en su disertación de maestría.

dicha relación bilateral se mantuviera en los causes de la cordialidad y no de la confrontación. En este sentido, el proceso de normalización descripto por Womack puede ser equiparado a la "construcción de la parcería", en los términos de Saraiva, proceso que se inició en la década del 80 y que tuvo como uno de sus productos finales, la firma del Tratado de Asunción. (Saraiva, 2012, pág. 15).

Además, esta autora afirma, en sintonía con lo que veníamos comentando: "Esa parceria no fue, en la práctica, simétrica, pero trajo una situación de equilibrio entre los dos países que perduró hasta el final de los dos gobiernos [de la transición democrática]". (Saraiva, 2012, p. 80) [Traducción libre].[44] La dimensión de *la trayectoria de relacionamiento* entre los dos países mayores del bloque es uno de los elementos que podrían estar explicando la bilateralización, así como Saraiva lo establece en su obra, otros autores han colocado también el énfasis en la trayectoria de relacionamiento entre Argentina y Brasil como uno de los incentivos para la conformación del Mercosur. Por ejemplo, el acuerdo de Cooperación Económica número 14, firmado entre ambos países en el marco de ALADI en 1990 es el antecedente directo del Tratado de Asunción (Ventura, 2005).

Por lo que la propia trayectoria histórica del Mercosur avala la idea de la bilateralización como estrategia de negociación adoptada por los países, además de ser un postulado teórico del abordaje de las asimetrías. Sin embargo, a los efectos del análisis de la cooperación entre los Estados parte, se hace necesario complementar el abordaje teórico expuesto por Womack para las relaciones bilaterales con otro que permita ver cuáles han sido los diferentes niveles de cooperación en el transcurso de las negociaciones, ya que éste autor no estudió específicamente negociaciones multilaterales. De hecho, a pesar de que no se pretende adoptar una clasificación de los diferentes tipos de relaciones en el análisis, para conceptualizar en un marco

[44] "Essa parceria não foi, na prática, simétrica, mas trouxe uma situação de equilíbrio entre os dois países que perdurou até o final dos dois governos". Asimismo, la autora utiliza el término de "parceria estratégica" para referirse a lo que Lessa llama de una evolución que tal término ha sufrido en los últimos años, específicamente en los años del gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT), para dar cuenta de la diversificación de contenidos en las negociaciones, su profesionalización, a partir de la búsqueda por entendimientos bilaterales que fueran más provechosos para los intereses económico-políticos brasileños (Lessa, 2010).

teórico adecuado los niveles de cooperación existentes dentro del Mercosur, tanto en sus relaciones bilaterales como en las multilaterales, sería necesario tener en consideración la clasificación hecha por Haggard que se resume a continuación (1995).

Este autor establece seis categorías continuas que representan la forma en como los gobiernos tratarían de mitigar las diferencias (asimetrías, en nuestro vocabulario) existentes en sus relaciones bilaterales para generar una mayor convergencia. A pesar de ser excesivamente economicistas, reflejo de la época en la que fueron desarrolladas, nos avanzan ciertos patrones en la cooperación bilateral que podemos identificar (o no) en el análisis de las relaciones intra-mercosur, dependiendo de los asuntos tratados.

- *Autonomía Nacional*: En un extremo del continuo, tendríamos la posibilidad de que el gobierno de un Estado tome decisiones descentralizadamente con poca o ninguna consulta o cooperación explícita con los demás. Estaríamos frente al ejercicio pleno de la soberanía política.
- *Reconocimiento mutuo*: Supone la toma de decisiones por parte de un Estado también descentralizadas, aunque con cierto intercambio de información por parte de los gobiernos. Tal reconocimiento puede verse en la política de seguridad que, como se verá en el transcurso del análisis, ha estado presente en la agenda mercosureña, pero no ha sido objeto más que de consultas intergubernamentales sobre las políticas implementadas.
- Descentralización monitoreada: los gobiernos aceptan alguna imposición de reglas que restringen, en cierta medida, sus capacidades para establecer políticas comerciales individuales y aumentan la convergencia gradual en la estructura de sus políticas. Se admitiría la existencia de consultas internacionales, grupos de negociación y la acción de organismos internacionales. Este tipo de coordinación es la que ha existido a nivel comercial durante buena parte del proceso de integración, por ejemplo, al establecer los niveles del AEC.

- Coordinación: Se establecerían algunos acuerdos para la convergencia. Supone una cooperación intergubernamental más ambiciosa, envuelve compromisos en los diseños de las políticas públicas nacionales. Se ha implementado en las reuniones ministeriales y en los grupos de trabajo.
- Armonización explicita: requiere altos niveles de cooperación intergubernamental, acuerdos en criterios y standards regionales; también es necesario una descentralización de la toma de decisiones y aún más fuertes instituciones internacionales, según el autor. La armonización ha ocurrido únicamente a nivel del AEC, reglas de origen y en el establecimiento conjunto de los requerimientos para las migraciones.
- Gobernanza mutua federalista: representa el otro extremo del continuo y requiere una constante negociación y compromiso a través de la toma de decisiones, nuevamente, centralizadas. Se requieren, por tanto, instituciones supranacionales (HAGGARD, 1995, pág. xxiii).

Tomando en consideración ésta clasificación hecha por Haggard ya en la década del 90, a nivel político, el Mercosur estaría fluctuando entre la descentralización monitoreada y la coordinación sobre algunos temas específicos; mientras que, a nivel técnico, inclusive se pueden identificar algunos avances hacia una armonización explícita. Sin embargo, no han sido en la coordinación de políticas conjuntas dónde se han logrado los mayores avances, sino en la determinación de especificidades y requisitos técnicos para el comercio de bienes, en primer lugar, y luego en el de servicios. La clasificación nos ilustra cómo podrían diferenciarse asuntos en los que habría un mayor consenso entre los países, dónde la armonización explícita se ha alcanzado, como es el caso del arancel, por ejemplo. Mientras que, otros asuntos no alcanzan siquiera a entrar en una pauta de negociación colectiva y cada país reclama para sí su autonomía nacional; el proceso comienza a colocarse en la agenda cuando hay cierto reconocimiento mutuo, en el que el intercambio de información entre los gobiernos es fundamental para cualquier avance en la materia. Como comenzó siendo el asunto de las asimetrías, que, como vimos pasó desde una descentralización monitoreada y restringida a

algunos asuntos específicos para a una coordinación de políticas tendientes a la convergencia a través del establecimiento del FOCEM.

Esta clasificación nos dio la pauta para la codificación de las actas en las negociaciones de acuerdo a los diferentes criterios. En el transcurso del proceso de integración ha habido temas inicialmente excluidos de la agenda que se han, paulatinamente, manifestado dentro de la misma. Los diferentes niveles de convergencia en el tratamiento de los temas han pasado por el continuo parecido al de esta clasificación; que permitirá identificar los asuntos en los cuales se ha avanzado más hacia la convergencia y en los que restan sumar compromisos en ese sentido. Algunos de estos temas han alcanzado niveles de convergencia mayor a través de los compromisos bilaterales asumidos por los Estados previamente o por fuera del proceso decisorio del Mercosur que, como veremos, son generalizados a todas las partes una vez que el asunto es introducido en la agenda del bloque.

Esto nos lleva a pensar en la segunda característica que el *proceso de integración asimétrico* tiene como definitoria, la bilateralización de su toma de decisiones. Uno de los efectos del contexto asimétrico sobre el tipo de relacionamiento dentro del Mercosur es la reproducción de tales asimetrías dentro de las negociaciones inter-gubernamentales. Esto hace que la dinámica de la toma de decisiones se vea, en ocasiones, marcada por mecanismos bilaterales. Los gobiernos tienen diferentes percepciones sobre los asuntos propuestos, para dar cuenta de dicha dinámica bilateral se recurre a la idea de un conjunto de subrelaciones bilaterales asimétricas dentro del esquema de negociaciones multilateral del Mercosur.

1.2.2 Bilateralización de la toma de decisiones

La dinámica bilateral a la que hacemos referencia se manifiesta en las posiciones acordadas entre *dos países*, sobre la vigencia de las normas, su aplicación y fundamentación durante el transcurso de las negociaciones. En tal sentido, el Tratado constitutivo del Mercosur establece como *principio fundamental* la adopción de las decisiones por parte de los organismos específicos de manera *consensual y con la presencia de todas las partes* (art. 16). Sin embargo, en la dinámica real de toma de decisiones del Mercosur, los procesos son bastante más complejos que los previstos en el Tratado de Asunción.

Uno de los mecanismos de bilateralización de la toma de decisiones es a través de los consensos obtenidos en las negociaciones bilaterales previas a las instancias del Mercosur, donde se forman las bases de los acuerdos específicos para luego ser llevadas a consideración de los organismos encargados de la toma de decisiones dentro del Mercosur, y ampliar las consecuencias de dichos acuerdos previos, a la totalidad de los Estados parte. Estas negociaciones previas son extra-bloque y devienen de la trayectoria de relacionamiento bilateral que se expusiera anteriormente.

Por otro lado, existen negociaciones que se dan dentro de los organismos consultivos del bloque, en el gran número de Reuniones Ministeriales, Grupos *ad hoc* y Comisiones creadas para el estudio de asuntos específicos que se encargan de delinear los contenidos de las diferentes normas para, posteriormente, adoptarlas por consenso en los organismos deliberativos del Mercosur, a saber el GMC y el CMC.[45]

La opción de la toma de decisiones por consenso tiene, como consecuencia, la posibilidad de que cada uno de los Estados parte ejerza su

[45] Se hará referencia explícita esto en la deconstrucción del proceso decisorio del capítulo 2. Para ver el Esquema institucional de los órganos del Mercosur deliberativos y consultivos véase el anexo del capítulo 2, pág. 343.

poder de veto; esto implica que a pesar de que una decisión sea consensuada entre, por ejemplo, tres de los Estados, si uno de los Estados no la considera o no expresa su acuerdo sobre determinado asunto, no es posible tomar decisiones al respecto. Los efectos de éste mecanismo para la toma de decisiones son importantes, ya que no solamente se le otorga poder de veto a todos los países por igual, sino que, además, el proceso de toma de decisiones se ve influenciado por dicha característica. La presencia de todas las partes en la toma decisiones hace que, si una delegación está ausente de las negociaciones, se bloquee el proceso decisorio de manera automática. Si pensamos en la variable tiempo, por ejemplo, entre que un tema entra en consideración en la agenda mercosureña y la decisión es finalmente tomada pueden pasar años, simplemente porque uno de los países no se ha posicionado, o ha manifestado su negación al consenso sobre determinado asunto. Este mecanismo de retrasar la toma de decisiones lo vemos en buena parte de los diferentes Grupos y Comisiones a los que hacíamos referencia anteriormente.[46]

De esta manera, el protagonismo de actores pertenecientes a los cuerpos diplomáticos y técnicos de cada país, quienes componen dichas comisiones, se ve aumentado. A pesar de que siempre es el CMC que tiene la última palabra, los actores de estos grupos e instituciones delinean los contenidos de las decisiones. A este respecto, Dayse Ventura, nos ilustraba sobre la dependencia que tienen los organismos deliberativos del Mercosur de esas comisiones y grupos conformados, fundamentalmente, por diplomáticos de los Estados parte. Ya que, según la autora, no hay una efectiva delegación de capacidades hacia las diferentes instituciones creadas, sino una dependencia directa de los resultados de sus trabajos para el contenido final de la normativa. Además, la estructura institucional *minimalista* creada por el Protocolo de Ouro Preto se corresponde con el *mayor grado de*

[46] A partir del Protocolo de Ouro Preto fue generalizado el principio del consenso y unanimidad para la toma de decisiones a todos los organismos, tanto en los ejecutivos, como en los diferentes grupos y reuniones especializadas creadas para el tratamiento de asuntos específicos que tienen las funciones de consulta. Sin perjuicio de que algunas de las reuniones especializadas y grupos *ad hoc* tienen su propio reglamento interno.

intergubernamentalidad en el reparto de las competencias entre los diferentes órganos.

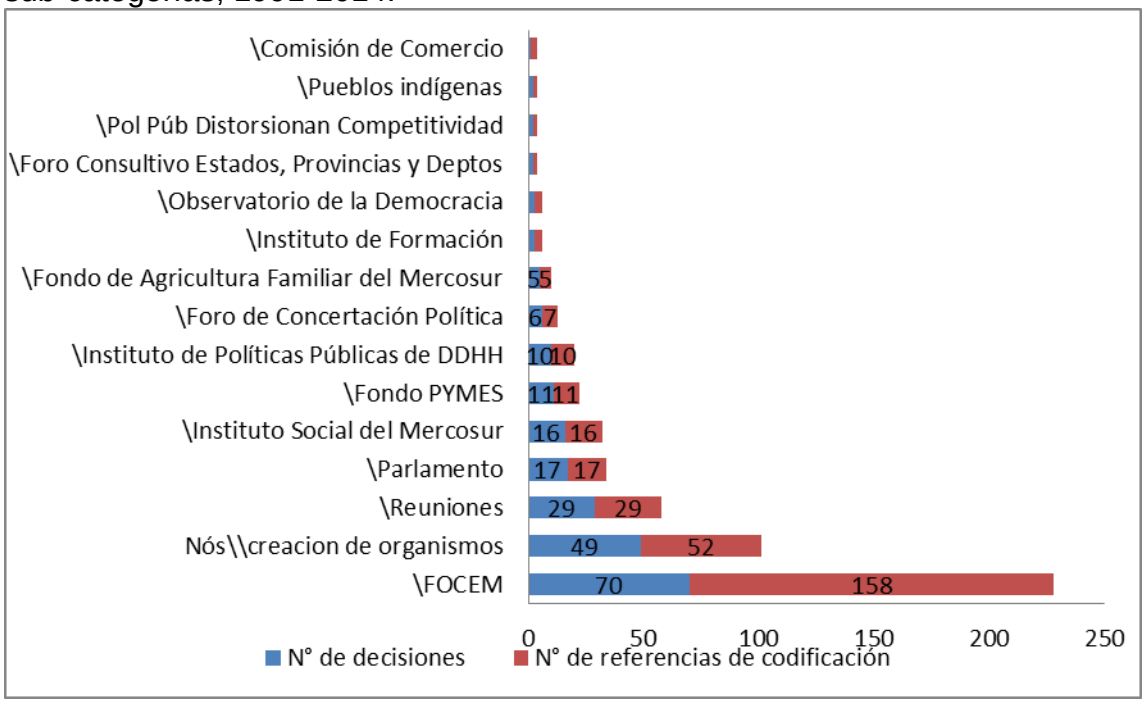
> Por lo tanto, la flexibilidad del Mercosur no se encuentra en la simple elección de la inter-gubernamentalidad. Es precisamente la asociación de tres diferentes factores –la ausencia total de autonomía para ejecutar las decisiones colectivas, la unanimidad con la presencia de todos los Estados parte como sistema decisorio, y la ausencia de control de la interpretación y aplicación uniforme de los tratados- lo que genera un inter-gubermentalismo excesivamente restringido (Ventura, 2005, p. 137).

Así, por ejemplo, si pensamos en la clasificación por asuntos que se hiciera en la base de datos, vemos que la categoría *creación de organismos*, dónde se codificaron todas las decisiones que creaban Comisiones, Grupos y órganos específicos del bloque, es una de las más importantes. Del total de Decisiones codificadas (855) **228**, crearon algún tipo de órgano, grupo o comisión para tratar algún asunto específico o son decisiones tomadas para el funcionamiento de dichos organismos. Esto representa casi el 30% del total de decisiones, la categoría *creación de organismos* es la segunda posicionada en cantidad de decisiones codificadas en la base de datos. Si bien en las 228 decisiones codificadas también están representadas las decisiones posteriores a la creación del órgano, puede decirse que es verdad la afirmación anterior de que la mayor parte de las decisiones del Mercosur son negociadas previamente. En efecto, esa dependencia de los organismos consultivos en la toma de decisiones apunta al *carácter incompleto* de los actos legales producidos por los organismos del Mercosur que plantearan Bouzas y Soltz (2001).

De esta manera, los asuntos del Mercosur se tratan dentro de comisiones; el nombre atribuido a cada uno de ellos puede variar entre *Grupo de Alto Nivel, Ad Hoc* o de *Trabajo*; *Comisión; Reunión de Altos Representantes, Reuniones Ministeriales*, etc. En el gráfico n° 2 vemos cómo están distribuidas la cantidad de decisiones dentro de la categoría. Las decisiones que solamente creaban al grupo o comisión específica, y que no devinieron, posteriormente, en ninguna institución fueron codificadas dentro de *creación de organismos,* propiamente dicha; mientras que las decisiones que

se tomaron sobre el grupo u organismo (o que tomó el propio órgano creado) fueron colocadas en las sub-categorías. El criterio utilizado para la creación de estas últimas fue el de la repetición de frecuencia, si hubo más de una decisión sobre el asunto u organismo, la sub-categoría fue generada.

Gráfico 2: Cantidad de decisiones codificadas en *Creación de organismos* y sub-categorías, 1991-2014:



Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones del CMC disponibles en www.mercosur.int

Las decisiones que tuvieron que ver con el *FOCEM* representan la mayor parte de las codificadas dentro de la categoría, seguidas de *creación de organismos* propiamente dicha que, simplemente categoriza a las 49 decisiones que no devinieron posteriormente en la creación de un órgano específico. Por el contrario, la lista de asuntos que vemos en el gráfico con poca o casi nula representación, son los organismos creados que tienen (al menos) una decisión posterior a su creación.[47] Esas 49 decisiones apuntan a la creación de grupos *ad hoc* y reuniones no ministeriales, dónde se tratan la

[47] Con la excepción de la Comisión de Comercio, que tuvo, durante buena parte del período de estudio, un instrumento jurídico especial creado para la toma de sus decisiones, las Directivas que, a pesar de no ser vinculantes, representaban el núcleo básico de la toma de decisiones para el comercio sectorial y de servicios.

mayor parte de los contenidos de las normas mercosureñas. Las referencias de codificación representan la importancia del asunto dentro del documento y remiten a los párrafos específicos dónde se habla del asunto en cuestión. (La tabla n°4 muestra los datos completos en el anexo de este capítulo, pág. 346).

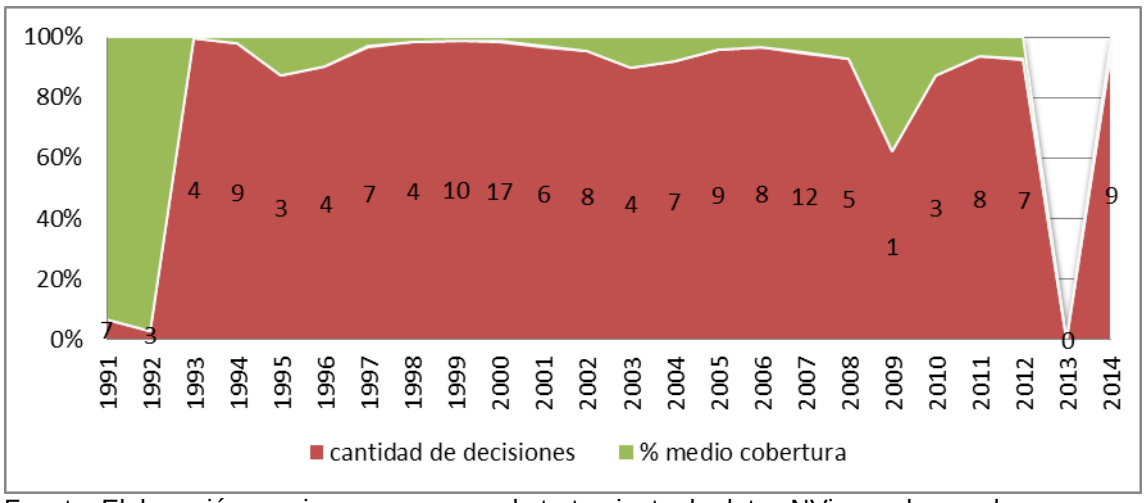
Por su parte, la categoría de *Reuniones* por sí misma representa a las decisiones tomadas tendientes a promover diferentes *Reuniones Especializadas* por tema; tal como fuera estipulado en la Decisión n° 5 del año 1991, dónde, además de colocar explícitamente que sería en dichas reuniones dónde se tratarían los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, se estableció una representación mayor para el país sede, o sea, el que detente la PPT del bloque:

> **EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN**
> **DECIDE:**
>
> Art. 1 - Promover Reuniones de Ministros o de funcionarios de jerarquías equivalentes, en las que participarán solamente los representantes de los Estados Partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia.
>
> Art. 2 - El Grupo Mercado Común participará de las mismas, por lo menos con un representante del país sede de la reunión.
>
> Art. 3 - Las conclusiones de dichas reuniones deberán ser recogidas en actas a ser presentadas al Grupo Mercado Común.
>
> Art. 4 - Los acuerdos logrados en el ámbito del Tratado de Asunción estarán sujetos a la consideración y aprobación del Consejo del Mercado Común.
>
> Decisión n° 5 del CMC, año 1991.[48]

Por ejemplo, si pensamos nuevamente en la totalidad de decisiones que el CMC tomó, vemos que gran parte de éstas tienen por base los informes realizados por dichos organismos (155 en total). Hemos clasificado aquellas decisiones que en su texto establecían la necesidad de tomar en consideración aspectos específicos señalados en algún tipo de *informe* previo realizado por los organismos (reglamento, anexo, informe, recomendación, etc.). Según muestra el gráfico n° 3 distribuidas por año, un 18% del total de decisiones del CMC se basaron en algún tipo de recomendación hecha desde esos organismos consultivos.

[48] Por su parte, la creación regular de las Reuniones Especializadas tuvo lugar en la Decisión n° 9 del CMC del año 1991. Dónde se tomaron en consideración las reuniones creadas ese año (Reunión de Ministros de Economía y Presidentes del Bancos Centrales, Educación, Justicia, Trabajo y Agricultura) que vieron renovadas sus credenciales en el año 1995 a través de la decisión n° 1 del CMC.

Gráfico 3 - Evolución de las decisiones del CMC que se basaron en *informes*, 1991-2014: [49]



Fuente: Elaboración propia con programa de tratamiento de datos NVivo en base a las Decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int

De esa manera, vemos que dichos organismos de consulta efectivamente organizan los contenidos de las diferentes decisiones del CMC al sistematizar la normativa de cada país, organizar las prioridades y metas sobre el asunto en cuestión y redirigir la agenda en función de las decisiones tomadas en los grupos, reuniones y demás organismos específicos. En los años en que hubo menos decisiones basadas en este tipo de informes, vemos que el porcentaje de cobertura aumenta, por lo que se trataría de una decisión importante. Como es el caso de la Decisión n° 5 del 1991, *supra* citada. Mientras que en los años 2000, 1999 y 2007 fue cuando más se consultó a dichos organismos, respectivamente, vemos que en el 2013 no hubo ninguna decisión que tomara por base los informes de dichos organismos. Ver hasta dónde los contenidos de las decisiones son negociados dentro de cada órgano es parte del trabajo emprendido en el capítulo 2.

Asimismo, observamos que las tres decisiones clasificadas en *informes* en el año 1995 (Decisión CMC n° 1, n° 2 y n° 3, respectivamente) establecían la legitimidad de los órganos consultivos para el tratamiento de los asuntos

[49] La tabla n°5 muestra los datos completos y puede encontrarse en el anexo a este capítulo, pág. 347.

específicos (en este caso, las Reuniones de Ministros), el resto de las decisiones clasificadas en informes, sugieren la misma redacción:

> <Internas\\decisiones\\1995\\DEC_001-1995_ES_ReunMinis> - § 1 referência codificada [73,58% Cobertura]
> Que para el avance del proceso de integración del MERCOSUR resulta conveniente tratar determinados temas a nivel ministerial o por funcionarios de jerarquía equivalente.
> Que las Reuniones de Ministros deben desarrollarse de conformidad con los propósitos, principios y modalidades institucionales previstos en el Tratado de Asunción y sus Protocolos Adicionales.
> EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN
> DECIDE:
> Art 1 - Mantener en el ámbito de su estructura las siguientes Reuniones de Ministros:
> Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales.
> Reunión de Ministros de Educación.
> Reunión de Ministros de Justicia.
> Reunión de Ministros de Trabajo.
> Reunión de Ministros de Agricultura.
>
> <Internas\\decisiones\\1995\\DEC_002-1995_ES_ReuMinCult> - § 1 referência codificada [31,79% Cobertura]
> Crear la Reunión de Ministros de Cultura o funcionarios de jerarquía equivalente, la que tendrá como función promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del MERCOSUR, así como la presentación a este Consejo de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura.
> <Internas\\decisiones\\1995\\DEC_003-1995_ES_ReuMinSalud> - § 1 referência codificada [23,75% Cobertura]
> Art. 1 - Crear la Reunión de Ministros de Salud, la que tendrá como función proponer a este Consejo, medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área de salud para el MERCOSUR.
>
> (Fuente: Programa de tratamiento de datos NVivo)

Por lo tanto, podría decirse que existe una brecha entre los procedimientos jurídicos consolidados desde la retórica de la normativa originaria del Mercosur (principalmente por el Tratado de Asunción) y sus prácticas de funcionamiento reales. Si esa brecha puede definirse o no como un quiebre en el proceso de toma de decisión del Mercosur y sus aspectos normativos, es lo que esta tesis intenta colocar en la agenda de debate a través de su evaluación, identificación y sistematización.

Por supuesto, ese proceso de especialización en la toma de decisiones a través de la creación de comisiones específicas es propio de cualquier organización, para garantizar el tratamiento de la información por expertos, por ejemplo. Sin embargo, y a pesar de que no se afirma que las decisiones se tomen sin profundización en los detalles ni aspectos técnicos, el acceso a ese

nivel de detalle sobre las recomendaciones y planteamientos específicos en determinados asuntos estaría, básicamente, restricto a algunos miembros del Poder Ejecutivo y a diplomáticos. Por lo que, el proceso decisorio del Mercosur, en ocasiones subestimado por los analistas, es de vital importancia para el posterior desarrollo del proceso de integración.

La bilateralización de la toma de decisiones también se da, en parte, como consecuencia de esa dinámica. Asunto en el que existe la necesidad de ampliar el debate y el foco de análisis; ya que sería en esos ámbitos más reducidos de toma de decisiones dónde se establecen los detalles del contenido de la normativa y en dónde se dan los principales mecanismos para, posteriormente, alcanzar la unanimidad. Intentar entender al Mercosur en su funcionamiento implica, necesariamente, la atención a dichos procesos decisorios.

Dicha bilateralización de la toma de decisiones, entonces, puede provenir tanto de los acuerdos bilaterales celebrados previamente entre dos de los Estados parte (o entre uno de ellos y alguno de los Estados Asociados, como veremos), o de los acuerdos realizados en ocasión de las reuniones de los organismos consultivos que forman parte del proceso decisorio, aunque de una manera *ad hoc*. De hecho, la opción por el consenso en la toma de decisiones como el *modus operandi* ha sido una de las características que el bloque ha mantenido en todos estos años a fuerza de negociaciones y concesiones específicas. A pesar de que no se quiere pecar aquí de exceso de normatividad, este principio del consenso ha sido una de las piezas claves de la construcción institucional del Mercosur; ya que, más allá de la cuestión jurídica, es importante notar que la inter-gubernamentalidad esencial (esto es, que todas las decisiones del Mercosur son tomadas por todos los gobiernos de los países miembros) es un rasgo característico del Mercosur. Se puede afirmar que en las discusiones sobre los procedimientos para la toma de decisiones y sobre la construcción institucional, fundamentalmente en la discusión del Tratado de Ouro Preto, el principio del consenso ha servido como concesión fundamental dada por la delegación brasileña como reacción al

reclamo de una institucionalidad supranacional por parte de los países menores del bloque (Mariano, 2007).

Este trabajo pretende, además, hacer hincapié en que ese proceso de bilateralización de la toma de decisiones sería un efecto del contexto asimétrico. En este sentido, ante la inexistencia de trabajos académicos que analicen de manera empírica dicho fenómeno, esto representa un doble desafío: por un lado, el de generar los contenidos del proceso de bilateralización, es decir, un indicador que nos permita dar cuenta del fenómeno (demostrarlo); mientras que, por otro, la caracterización de los efectos del contexto asimétrico en sus dimensiones políticas representa el desafío de identificarlos en el momento y ámbito en el que se manifiestan durante las negociaciones.

Una revisión de las negociaciones mercosureñas desde la perspectiva del modelo de integración regional de Brasil como la realizada por Mariano (2007) es de suma importancia para el comienzo del análisis de tales efectos. El autor parte de la base de que la posición de la delegación brasileña es una de las más importantes para la constitución y definición del Mercosur, fundamentado en la idea de la existencia de un líder como veremos más adelante. Por otro lado, también resalta algunas constantes en la estrategia de integración brasileña para el Mercosur que dejan entrever algunos de los efectos de la bilateralización.

En primer lugar, el autor destaca como un posicionamiento de larga duración de Brasil la opción por el sistema intergubernamental de toma de decisiones; en segundo lugar, y como consecuencia, la dificultad en la creación de mecanismos institucionales comunitarios y/o el uso de los ya existentes como una tendencia también de larga duración en el posicionamiento brasileño (como por ejemplo, su negativa a la utilización del Tribunal Permanente de Revisión-TPR) y, por último, el *privilegio de las negociaciones bilaterales previas por sobre los mecanismos de consenso instaurados* (Mariano, 2007, pág. 173) [sin énfasis en el original]. Esta doble característica de intergubermentalidad y bilateralidad, según el autor, es producto de la coyuntura histórica en la cual el Mercosur fue creado, y no necesariamente

tendería a reproducirse en todas sus etapas. Aspecto que la presente tesis pretende demostrar como constante, aunque no continuo.

Las negociaciones bilaterales tienen la intención de gerenciar los disensos a través de mecanismos *ad hoc* de solución de controversias. Por tales motivos, la condición asimétrica contextual que evidenciamos en el proceso de integración, se reproduce en la lógica interna del bloque a través de la generación de mecanismos de *bypass* institucional[50] a los organismos deliberativos (dónde se tomarían las decisiones consensualmente y entre todas las partes) por la utilización cada vez mayor de organismos consultivos (donde los acuerdos se alcanzarían no sólo previamente, sino que bilateralmente). Los diferentes momentos en los que dicho *bypass* se manifiesta en la creación de negociaciones previas para alcanzar acuerdos bilaterales (más o menos informales) son identificados en el capítulo 3.

Asimismo, tales mecanismos son delineados para la construcción del consenso, es decir, cuando no hay unanimidad ante determinado asunto, el CMC actúa demandando el tratamiento del mismo dentro de algún grupo o comisión específica. Por lo que la preponderancia del Poder Ejecutivo sigue siendo vital; ya que los acuerdos bilaterales alcanzados en tales ámbitos son reflejados posteriormente en el CMC, transformándose en consensos. Esto coloca al *timing* del proceso de negociación de las decisiones en un lugar destacado para el análisis. Como veremos en el capítulo 3, existen momentos en los que las negociaciones se traban, momentos en los que los acuerdos bilaterales se dan automáticamente, y momentos en los que son los desacuerdos los que se bilateralizan; en todos los casos la decisión final la tiene el CMC a dónde generalmente los proyectos de decisión ya llegan en consenso.

[50] Agradezco especialmente a Carmen Midaglia por la ayuda con la noción de *Bypass institucional*, concepto que se identifica con los mecanismos de excepción utilizados para tramitar políticas a la interna de los Estados; no son habituales ni previstos en aparato estatal normal para el trámite de las diferentes políticas públicas, se crean específicamente para cumplir con el cometido específico de la nueva política pública (o se recrean y resignifican los ya existentes); generalmente no están preparados para la función atribuida y, en su condición de excepcionalidad, agilizan el tratamiento de determinados temas, aunque no son ilegales. Para una aplicación del concepto al caso de las reformas políticas véase (Midaglia, 1998); para una aplicación al caso de las UPPs en Brasil (Denyer & Prado, 2014); mientras que un desarrollo conceptual del bypass institucional puede consultarse en (Prado, 2011).

A este respecto, vale la consideración que hacen algunos autores sobre la condición de intergubernamentalidad[51] que está por detrás de la lógica de relacionamiento dentro del Mercosur. En tal sentido, el CMC sería el organismo clave para la aceptación de las negociaciones instauradas en los órganos consultivos y, además, ha sido quien ha demandado la creación de la mayor parte de ellos; por lo que el poder de agenda, veto y de decisión que han tenido los Poderes Ejecutivos ha sido determinante de las relaciones y del curso que ha tomado el Mercosur (MALAMUD, 2003). También Sarti (2010) considera que la teoría de la *integración regional* está *retrasada* con relación a la dinámica de toma de decisiones en el nivel gubernamental. Así, señala que el Mercosur ha estado marcado desde el inicio por una preeminencia de los presidentes por sobre las decisiones de la diplomacia burocrática tradicional, en una dinámica ágil de acción presidencial que valora el diálogo como herramienta fundamental para alcanzar los acuerdos.

Por tales motivos, es necesario adentrarnos en el proceso de negociación del Mercosur en sus aspectos dinámicos. Si las iniciativas provienen de los poderes ejecutivos de los Estados y es en ellos que recae la responsabilidad última de la toma de decisiones, saber cómo se construyen los acuerdos, nos lleva, directamente, al proceso de negociación anterior. En resumen, y volviendo a la hipótesis del trabajo, el Mercosur entendido como *un proceso de integración asimétrico* sería un proceso de integración inter-gubernamental que, debido a los efectos estructurales de las asimetrías, estaría reproduciendo esa lógica asimétrica en su dinámica interna a través de una cada vez mayor bilateralización de la toma de decisiones. Las negociaciones intergubernamentales obedecen ciertas dinámicas que han sido explicitadas por varios abordajes académicos, en especial, la lógica de la acción colectiva, la teoría del inter-gubermentalismo, entre otras, explorar sus principales postulados es la condición previa al análisis de las negociaciones en el Mercosur.

[51] El *inter-gubermentalismo* considera a los procesos de integración regional como producto de negociaciones interestatales motivadas por la convergencia de intereses comunes que apuntan a obtener mayor peso y poder de los Estados participantes (Moravcsik, 1993).

1.3 Las negociaciones intergubernamentales

Encontrar un marco conceptual adecuado para adentrarnos en el proceso de negociación de las decisiones del Mercosur es una tarea que representa más desafíos. Los diferentes abordajes sobre la *lógica de la acción colectiva* nos llevan a pensar en muchos de los momentos en los que las negociaciones llevarían a comportamientos *free rider* por parte de alguno de los países. Los diferentes dilemas de la acción colectiva tratados por la teoría de juegos (tales como el dilema del prisionero o los problemas de coordinación[52]) se focalizan en resolver el comportamiento *free rider* y son una posible mirada para entender la acción colectiva; sin embargo, tal como Mattli lo expuso, el problema es ver cómo resolver las desigualdades distributivas consecuentes de la coordinación intergubernamental (1999, p. 56).[53]

Mancur Olson propuso una teoría para entender la lógica de las organizaciones en la que expone que el hecho de que los individuos persigan sus intereses a través de su accionar, no significa que los grupos de individuos también lo hagan (OLSON, 1999 [1965]). Por el contrario, lo que la lógica de la acción colectiva argumenta es que los grupos no actuarían siguiendo intereses propios, ni los de sus integrantes. Sino que, éstos tendrían su razón de ser en tanto persigan la obtención, satisfacción o alcance de un bien (o beneficio) considerado público o colectivo y es ahí donde radica el interés por su conformación.[54]

Tal como fuera explicitado por Lima:

---

[52] Sobre Teoría de Juegos, puede consultarse: (Fiani, 2006; Sánchez-Cuenca, 2009).

[53] Una crítica constructiva a los estudios sobre cooperación internacional, en especial a la teoría de juegos y a los abordajes de cuño realista de las negociaciones interestatales puede verse en (Sebenius, 1992).

[54] Estas son las características de los bienes públicos, el hecho de que se sume una persona más al beneficio que trae la provisión de tal bien, no implica necesariamente, que su costo sea mayor. Además, es de interés público que la provisión de tal bien sea garantizada para todos; por lo tanto, el beneficio que se alcanza una vez proveído el bien es generalizado e indivisible (OLSON, 1971 [1965], pág. 14). La inexistencia de este tipo de bienes en su forma pura es la principal razón para utilizar el concepto de bienes colectivos, en su lugar, tal como lo argumenta Soares de Lima (1986, pág. 37).

> "el marco conceptual de la acción colectiva en su aplicación a la política internacional sugiere que los países grandes y pequeños tenderán a seguir estrategias diferentes ante los bienes colectivos. Para el país mayor, cuya porción del beneficio esperado es mayor al costo de la provisión del bien, la estrategia dominante será la de proveer el bien colectivo. Mientras que para el país menor, por otro lado, la estrategia dominante será la de actuar como un free rider, ya que su contribución será la menor posible, con la expectativa de beneficiarse de las contribuciones del mayor.[Traducción libre]. (Lima, 1986, pág. 55).[55]

Olson se preguntaba si la relación existente entre el tamaño del grupo y su coherencia, efectividad o el potencial de sus miembros es una respuesta válida para dar cuenta de la cada vez mayor propensión de los individuos a la acción colectiva. O, más aún, si no habría relación entre el tamaño del grupo y el incentivo o motivación individual a contribuir para alcanzar las metas de ese grupo. En este sentido, afirmaba:

> En pequeños grupos marcados por considerables grados de desigualdad – esto es , en grupos con miembros de diferentes tamaños o diferentes grados de interés por el bien colectivo- existe una mayor probabilidad de que el bien colectivo sea proporcionado por el miembro con mayor interés en el bien que cualquier miembro individual; mayor será también la probabilidad de que ese miembro obtenga una proporción tan significativa del beneficio total del bien colectivo provisto como su interés, incluso si él mismo tiene que pagar el costo de tal bien [traducción libre].[56]

Por lo tanto, siguiendo esta lógica, en un grupo como el Mercosur (pequeño) habría incentivos a perseguir un bien colectivo sólo cuando el costo de que tal bien sea proveído por un solo miembro, sea inferior al beneficio que tal miembro obtendría de ese bien. En ese sentido, los incentivos de los demás miembros a no contribuir a la consecución del bien colectivo serán altos, mientras el incentivo de uno de los miembros siga siendo mayor al costo de proveer el bien por sí mismo, ya que de cualquier manera, se beneficiarán de la provisión del bien colectivo. Esta tendencia ha sido catalogada por la literatura

---

[55] The collective good framework and its application to international Politics suggests that large and small countries will tend to follow different strategies in the presence of collective goods. For the largest country whose fraction of the benefit is expected to exceed the cost of provision, the most likely strategy is that of a supplier of the collective good. As to the smaller country, on the other hand, the most likely strategy is that of the free rider, since it will try to make as small contribution as possible in the expectation of benefit from the contributions of the larger one.

[56] In smaller groups marked by considerable degrees of inequality –that is, in groups of members of unequal size or extent of interest in the collective good- there is the greatest likelihood that a collective good will be provided; for the greater the interest in the collective good of any single member, the greater the likelihood that that member will get such a significant proportion of the total benefit from the collective good that he will gain from seeing that the good is provided, even if he has to pay of the cost himself (OLSON, 1971 [1965], pág. 34).

especializada como el problema de los *free rider*, largamente estudiado a partir de modelos de teoría de juegos como el representado por el Dilema del Prisionero; en el cuál una estrategia dominante (en el sentido de Nash) en el nivel micro, puede no serlo en el nivel macro, o en momentos posteriores del juego (Lima, 1986). Esta estrategia es considerada por Olson como una tendencia (dominante a nivel de los incentivos individuales) a la explotación del más grande por el más pequeño[57]:

> Una vez que el miembro más pequeño obtiene la cantidad del bien colectivo por parte del mayor; tiene, por tanto, menos incentivos para obtenerlo por su propia cuenta. De acuerdo con ésto, en pequeños grupos con intereses comunes hay una sorprendente tendencia a la "explotación" del miembro mayor por parte de los pequeños [traducción libre, énfasis en el original].[58]

Por otro lado, Olson señaló que, en estos casos, es probable que las cantidades del bien colectivo que sean provistas por ese miembro unilateralmente, sean inferiores a las consideradas óptimas para satisfacer las necesidades de todo el grupo de dicho bien colectivo. Únicamente a través de *un acuerdo institucional específico* se podrían generar los incentivos para que ese miembro provea al resto del grupo de las cantidades óptimas del bien, de lo contrario, existirá siempre la tendencia a que el bien colectivo sea provisto en cantidades sub-óptimas, independientemente del tamaño del grupo. En tal caso, los incentivos a la cooperación por parte de los demás miembros, se ven ampliados.

Dichos incentivos pueden identificarse en algunas de las dinámicas de negociación expuestas en el Mercosur, claramente, en la dinámica de negociación del FOCEM. Una vez que Brasil se transforma en el principal proveedor del Fondo, asegurándose que su presupuesto sea suficiente para el

---

[57] La consideración hecha por Olson de tratar a las organizaciones con un número limitado de Estados como un ejemplo de grupo pequeño es realizada en su teoría de las alianzas, donde indica la tendencia a la desproporcionalidad del miembro mayor de costear con la provisión del bien colectivo, y la tendencia a la explotación por los más pequeños (OLSON & ZECKHAUSER, 1966, pág. 4). Por otro lado, el abordaje tomando a los miembros de un gobierno como *individuos parte de un grupo*, es hecha en una obra posterior (OLSON, The Rise and Decline of Nations, 1982, pág. 20).

[58] Once the smaller member has the amount of the collective good he gets free from the largest member, and therefore has less incentive to obtain any of the collective good at his own expense. In small groups with common interest there is accordingly a surprising tendency for the “exploitation” of the great by the small. (OLSON, 1971 [1965], pág. 35).

desarrollo de los proyectos presentados y aprobados; el resto de los miembros del grupo cooperan para su realización. Sin embargo, el bien colectivo no se hubiera alcanzado sin la financiación de los países mayores y tras el acuerdo institucional amplio que crea el Fondo para la Convergencia Estructural. A título explicativo, esta teoría es importante para la identificación de tales comportamientos y como forma de aproximarnos al juego de incentivos planteado en las negociaciones del Mercosur. Tanto en los momentos en que la lógica de la acción colectiva se ve evidenciada como una de las dinámicas propias de los grupos, como cuando los incentivos a la cooperación se dan, o pueden estar explicados, por otras razones.

El modelo de Olson también sugiere que los problemas de desproporcionalidad y la tendencia a la provisión del bien colectivo de manera sub-óptima se resuelven a través de la construcción de acuerdos institucionales específicos que puedan alterar los *incentivos selectivos* de los miembros del grupo (OLSON & ZECKHAUSER, 1966, pág. 45).[59] En este caso, los grupos pequeños tienen una fuente adicional de incentivos selectivos, tanto negativos como positivos. La censura o expulsión, generalmente, actúa como uno de los incentivos selectivos más importantes dentro de los grupos pequeños. Además, en un grupo pequeño, trabajar más por el bien común daría cierta distinción a ese miembro (incentivo selectivo). Sin embargo, en grupos que no sean lo suficientemente homogéneos sería más difícil alcanzar el consenso y los incentivos selectivos actuarían con menor facilidad. (OLSON, 1982, pág. 23).

Otro de los aportes de Olson que tiene particular interés para el estudio de las dinámicas del Mercosur, es su taxonomía de los grupos de acuerdo al tamaño.[60] En este sentido, el Mercosur estaría actuando como un grupo, por momentos, *privilegiado*, en el caso de que el bien colectivo sea provisto por uno de los miembros, aun cuando fuera de manera sub-óptima. Mientras que, en otros momentos, el Mercosur entraría en la clasificación de grupo

[59] Si una organización está representando a un grupo grande, fue creada porque hay suficientes incentivos selectivos y no por los supuestos bienes colectivos que podría ofrecer. Un incentivo selectivo es algo que actúa específicamente (selectivamente) en los individuos, independientemente de si su accionar contribuye o no a la provisión del bien colectivo buscado (OLSON, 1982, pág. 21).

[60] Para ampliar esta discusión, véase Olson (1971 [1965], pág. 43).

intermedio; los casos en que para alcanzar el bien colectivo es necesario algún tipo de organización o coordinación; según el autor, en estos casos la obtención o no del beneficio queda indeterminada[61].Tanto la presencia de incentivos selectivos, como la instauración de mecanismos institucionales específicos para la consecución de determinados objetivos son evidenciados en el análisis de las negociaciones del Mercosur. Por un lado, la creación de órganos especializados para el tratamiento de asuntos específicos responde a ésta necesidad; por el otro, también pueden ser identificados los incentivos selectivos de cada Estado parte para cooperar o no en las negociaciones durante las reuniones de dichos mecanismos institucionales.

Tal como Olson ya lo explicitara, cuando el grupo cumple ciertas condiciones, como la de ser pequeño, las posibilidades de negociación y de alcanzar un consenso sobre la provisión de cualquier bien colectivo aumentan si se crean las condiciones institucionales para ello. Puesto que cada actor tiene incentivos para actuar estratégicamente, esto es, actuar teniendo en cuenta los efectos de sus estrategias sobre las opciones de los demás; dicha interdependencia entre los negociadores podría estar incentivando la cooperación para la obtención de ventajas mutuas, en ciertos acuerdos que no necesariamente se extienden a la totalidad del abanico conceptual negociado dentro del Mercosur. Además, siguiendo la dinámica planteada por la acción colectiva, en grupos pequeños, los costos de negociación son bajos, por lo que los actores tendrán el incentivo a continuar negociando hasta alcanzar cierto consenso y maximización del beneficio. Estas condiciones benéficas para la negociación colectiva fueron resumidas por Olson bajo el concepto de *incentivos selectivos sociales* y pueden encontrarse en la dinámica de las negociaciones dentro del Mercosur.[62]

Otra contribución importante a este respecto es la realizada por Gruber (2000) que pretende responder por qué los Estados están haciendo cada vez

[61] Esa indeterminación es dada por el costo suficientemente pequeño de una acción individual para alcanzar el bien colectivo, a medida que el costo de la provisión del bien por un solo miembro va creciendo, la indeterminación desaparece (OLSON, 1982, pág. 28).
[62] "The social selective incentives are available only to small groups and (tenuously) to those larger groups that are federations or small groups, also suggest that small groups are more likely to organize than large ones." (OLSON, 1982, pág. 32).

más instituciones y “regulando al mundo” a través de un abordaje innovador de la lógica de la acción colectiva: ¿Cuánto de la tendencia a la delegación de toma de decisiones en lógicas colectivas puede ser explicada por la búsqueda de una distribución eficiente de recursos, ganancias mutuas o a los dilemas de la acción colectiva y cuánto al simple postulado del *power politics*? El autor enfatiza a los actores del proceso decisorio a través del prisma político; y propone ampliar las teorías sobre la *acción colectiva* a través de la incorporación de la posibilidad de que existan ganadores y perdedores netos en las negociaciones.

Ante una situación de posible cooperación entre Estados para generar una coalición internacional, los primeros en “mover el tablero” (y establecer los principios sobre los cuales se generarán las estructuras de cooperación mutua) tienen mayores capacidades para delimitar las acciones de los demás Estados, que estarían viendo de afuera tal posibilidad de cooperación y evaluando el ingreso o no al acuerdo institucional, en un segundo momento. En este sentido, los Estados que generan cooperación bilateral institucional en un primer momento podrían restringir la capacidad de acción de los demás Estados, en momentos subsecuentes. Estos alterarían las reglas de juego hacia su conveniencia (o preferencias), sabiendo que los demás Estados hubieran preferido el *status quo ante* coalición, o, inclusive, sabiendo que podrían generarse las condiciones de cooperación sin su participación efectiva. *Una vez que los ganadores instauraron su nueva estructura cooperativa* [cierto tipo de institucionalidad para la cooperación], *los perdedores concluyen que quedarse fuera de ésta puede resultar menos beneficioso que sumárseles* [traducción libre].[63]

Así, Gruber señala que los Estados siguen una lógica de *go-it-alone*, alterando las reglas de juego para converger hacia sus intereses y que la acción colectiva no se trataría únicamente de la distribución o alcance del bien

[63] “Once the winners seem likely to establish ther new cooperative structure –something they would do even if they were destined to be its only members- the losers conclude that being left out would be even worse than joining” (GRUBER, 2000, pág. 7). Esta lógica del costo de oportunidad puede ser encontrada en el comportamiento de Paraguay y Uruguay ante las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, al comienzo del proceso de integración, por ejemplo.

colectivo, sino que habría, necesariamente, ganadores y perdedores netos en dichas lógicas colectivas. Los perdedores y ganadores serían el resultado directo del poder de acción unilateral de un Estado (*go-it-alone power),* y enfatiza la idea de que estos beneficios no son resultado de coerción, sino de un nuevo tipo de poder que es derivado del *timing* en la ejecución de los actores (comienzo de la coalición). Es decir, de la posibilidad que tendrían los actores más fuertes de comenzar a jugar, arrastrando, subsecuentemente, a los *perdedores*. Éstos últimos se verían forzados a entrar en la coalición, incluso sabiendo que ya son perdedores netos y que sus preferencias iniciales no serán tenidas en cuenta, a menos que las coloquen ellos mismos en la agenda de discusión (GRUBER, 2000, págs. 43-47).

Gruber retoma el estudio de los comportamientos de los actores en la acción colectiva y se pregunta cómo se perfeccionan los incentivos para la cooperación entre los miembros de un grupo. Intenta dar cuenta de las formas para debilitar los incentivos de los *free riders* a través de la alteración de las identidades y, por lo tanto, de las preferencias de los actores estatales que participan en la toma de decisiones. Para demostrar esto, el autor hace un abordaje crítico e intenta dar cuenta de cómo se comportarían dos países ante un repentino cambio de las preferencias de uno de ellos, o cambios en los propios actores, devenidos de un nuevo gobierno, por ejemplo. Ante ese repentino cambio, los Estados en cuestión (ninguno de los cuales habría tenido incentivos a coordinar sus políticas anteriormente) observan que, en el nuevo momento, consiguen identificar intereses comunes hacia los cuales redirigir sus negociaciones. Esto puede ser beneficioso para ambos (o todos, si pensamos en un proceso de negociación multilateral), si dichas negociaciones se transformasen en lo que Gruber llama *un gran acuerdo institucional*. Dónde se tomen por base la *estructura de relacionamiento e interacciones futuras sobre concesiones y consensos arribados en mutuos acuerdos previos.* De esta manera, los Estados se darían cuenta que cooperando serán capaces de acceder más rápidamente a sus objetivos individuales de que si optasen por la estrategia de la no cooperación (GRUBER, 2000, pág. 4).

Además, ese acuerdo institucional restringiría las opciones a tomar en el futuro, creando o generando un mecanismo de auto-reproducción de las mismas condiciones al momento en que los Estados fueron *ganadores* y establecieron las características principales de tal acuerdo. Así, se reproduce tal condición y se aseguran ser siempre *ganadores* de la coalición. Gruber señalaba que, entonces:

> El desafío teórico sería explicar por qué, a pesar de tener una posición dominante, los actores de la *enacting* coalición [que pone en práctica el acuerdo] pueden querer someterse a estructuras supranacionales que les permitan a los demás actores, incluyendo sus oponentes (los perdedores), la oportunidad de dar voz a sus reclamaciones. De hecho, esas estructuras no solamente permiten que los perdedores den voz a sus desacuerdos; sino que también aseguran que los perdedores tengan la capacidad de jugar algún rol, aunque delimitado o circunscripto institucionalmente, en determinar cómo estos desacuerdos serán finalmente resueltos. [Traducción libre] (GRUBER, 2000, pág. 81).[64]

Estas respuestas de Gruber al desafío de la acción colectiva, lleva directamente a la política doméstica como fuente de las motivaciones para que los gobernantes "congelen" la situación al momento en que son los ganadores de la coalición. Al delegar la responsabilidad de la toma de decisiones en un conjunto de actores gubernamentales medios, los ganadores reducen su propia participación en el nuevo régimen; y esto asegura, según el autor, la continuidad *del gran acuerdo institucional*; inclusive cuando el poder de la coalición ganadora actual ya no exista, por ser usurpado por los competidores internos, por ejemplo (GRUBER, 2000, pág. 84). De esa manera, los ganadores se asegurarían la continuidad del nuevo *status quo*, abriendo la capacidad de participación en sus estructuras a la participación de los perdedores; quedaría, entonces, más o menos blindada la continuidad de su posición inicial de ganadores en la génesis del *gran acuerdo institucional.*

En resumen, Gruber establece las bases para dar muchas respuestas que el abordaje de Olson de la lógica de la acción colectiva no encerraba; en primer lugar, considera al costo de oportunidad de los actores a través de la

[64] "Now the theoretical task becomes one of explaining why, despite their holding a dominant position, the actors who constitute the enacting coalition might want to do their bidding through supranational structures that afford other actors, including their opponents (i.e., the losers), an opportunity to voice their desagreements; they also ensure that the losers get to play some role, however institutionally delimited or circumscribed, in determining how these desagreements are ultimately resolved."

lógica del *go-it-alone power* determinando momentos diferentes en el proceso de las negociaciones; además, evalúa la posibilidad de que las negociaciones no sean beneficiosas para los actores y que éstos, conscientes de ello, consideren, igualmente, aceptar los acuerdos, movidos por lógicas diferentes a las simples preferencias de ese momento (ya sea las de los gobernantes de turno, como del contexto político institucional en el que se encuentren). Y, en tercer lugar, coloca a la institucionalización de los acuerdos, su continuidad en el tiempo, como una manera de reproducción de las preferencias de los gobernantes a través del tiempo, tanto en clave interna (posibles cambios de los gobernantes devenidos de la política doméstica); como intra-acuerdo (posibles cambios de preferencias en los perdedores de la coalición).

Estas tres especificaciones teóricas del abordaje de Gruber, delimitan las posibles estrategias seguidas en la persecución de los acuerdos en las negociaciones del Mercosur. La lógica del *go-it-alone power* se ve explicitada en las iniciativas de los diferentes gobiernos al detentar sus respectivas PPTs ya que los acuerdos bilaterales alcanzados inicialmente (que formarían la *enacting* coalición), condicionan las opciones del resto en los momentos subsecuentes. Sobre todo, en los acuerdos automáticos que generan la bilateralización del proceso decisorio, se evidencia la manera en como las asimetrías se manifiestan generando *perdedores netos* conscientes. Asimismo, los gobiernos intentan dar continuidad a sus iniciativas a través de la institucionalización de sus preferencias en acuerdos de grande alcance (creación de instituciones para la programación de políticas conjuntas, por ejemplo, como veremos en el capítulo 2). Sin embargo, la capacidad real del ejercicio del go-it-alone power por parte de algunos de los Estados miembros no es tan fácilmente identificable y sí su tendencia a la negociación bilateral de acuerdos con los *perdedores*; independientemente de que existen varios ejemplos en los que las negociaciones acaban beneficiando al que inició el tratamiento del asunto, a través del uso del poder de agenda y del timing.

Por último, los postulados de Gruber también pueden identificarse al pensar en las negociaciones de acuerdos institucionales de grande alcance, objeto de muchas de las reuniones especializadas e instituciones nuevas

creadas dentro del bloque, para perpetuar las condiciones devenidas de la política doméstica hacia el espacio regional. Tales condiciones pueden identificarse en la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, por ejemplo.

En este sentido, es necesario adentrarnos en la dimensión de la política doméstica y su influencia en la perpetuación de las condiciones iniciales a través de la creación institucional. La construcción de los diferentes acuerdos internacionales ha sido inicialmente introducida en el estudio académico por Putnam (1988) quien estableció la importancia del *juego en dos niveles* en el que los actores gubernamentales se ven inmersos.[65] El autor consideró la relación existente entre la política local y sus influencias sobre la política exterior y señaló, por ejemplo, que una de las variables claves del A*cuerdo de Bonn*[66] fue la existencia de un consenso en la política doméstica sobre la necesidad de firmar tal acuerdo; dicho consenso se tradujo en demandas hacia el sistema político.

En este sentido, según el autor, en el nivel nacional, los grupos de interés presionan al gobierno para adoptar políticas que conjuguen sus intereses; mientras que los gobernantes procuran *construir coaliciones* sobre estos grupos con el fin de mantener y ampliar su poder. Por otro lado, en el nivel internacional, los gobiernos procuran *maximizar su posibilidad de satisfacer dichas demandas internas*, a la vez de *minimizar las posibles consecuencias adversas* que puedan surgir en su accionar para la política exterior. Además, plantea, que hay incentivos para que ambos niveles generen cierta *consistencia entre ambos* (1988, p. 434).

[65] Es pertinente apuntar que la acepción de la importancia de la política doméstica para la configuración de la política internacional de los Estados es tomada en el sentido dado por los pioneros en hacer tal análisis vinculando los dos niveles. A saber: (PUTNAM R. , 1988; ALLISON & ZELIKOW, 1999). Y no por los desarrollos posteriores de las vertientes más institucionalistas, como lo son el de Keohane y Milner, por ejemplo (Internationalization and Domestics Politics, 1996). La principal diferencia que este último abordaje tiene respeto al de Putnam es la importancia atribuida a la internacionalización de las economías y sus consecuencias a nivel doméstico (y para los grupos de interés dominantes en tal plano). Sin embargo, el énfasis en la interdependencia es menor en el presente trabajo, dado que se prioriza el tema tal como es abordado por los primeros: la política doméstica influye en la toma de decisiones de la política exterior, en su acepción de política pública.

[66] El autor estudia el proceso de negociaciones en la Conferencia de Bonn, 1978. Véase también PUTNAM, R. y HENNING, R. (1986).

El modelo de análisis propuesto por Putnam se aboca al estudio de dos niveles o instancias de toma de decisión: la *negociación* (*nivel I*) y la *ratificación* (internalización de las decisiones negociadas, *nivel II*) (1988, p. 436). Además, define para ambas instancias un escenario ganador o *conjunto de ganancias* (*win-set*) en el cual ambas partes estarían en su mejor posición. Cuanto mayor sea el escenario o el conjunto de ganancias en el nivel I, hay más posibilidad de acuerdos tanto en ese nivel como en el nivel II. Por el contrario, cuanto menor sea el *win-set* del nivel I, mayor va a ser la posibilidad de *defección involuntaria* en el nivel II.[67]Asimismo, el tamaño de los *win-sets* en el nivel doméstico también puede inferir en las negociaciones en el nivel internacional; ya que estaría afectando la *distribución de las ganancias* posteriores (1988, pp. 437-441).

El tamaño de los *win-sets* se ve afectado, según Putnam, por tres factores: a*) las preferencias y coaliciones del nivel II*[68]*; b) las instituciones de ese nivel; y c) las estrategias de negociación del nivel I*. El primero de ellos tiene que ver con la distribución de poder, las preferencias y las coaliciones que se pueden generar en el nivel de ratificación. El segundo, considera al tamaño de los *win-sets* a nivel doméstico, más específicamente en las instituciones políticas. Tiene que ver con la cantidad de votos necesarios para internalizar una política, de acuerdo al país. Si, por ejemplo, son necesarios 2/3 de los votos de un Congreso para una ratificación, entonces una minoría puede vetar determinada política. El tercero, implica la discusión sobre la autonomía del Estado, cuanto mayor sea la autonomía de los tomadores de decisión gubernamentales con respecto al nivel II, mayor será también el conjunto de ganancias y la posibilidad de acceder a un acuerdo (1988, p. 449).[69]

---

[67] El autor discrimina dos tipos de defección, la voluntaria que estaría dada cuando la conducta del/los agente/s está deliberadamente destinada a conseguir una defección; y la involuntaria, que implica que tal defección se produce a pesar de la voluntad del/los agente/s.

[68] Sobre el tamaño y la formación de las coaliciones ver Shepsle y Weingast (1987).

[69] En el mismo sentido, Malamud aboga por la inclusión en los análisis de las demandas que los sistemas de gobierno de los países miembros del Mercosur generarían en la formulación de las decisiones dentro del bloque. Tales sistemas de gobierno están modelando 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 convergencia política de los presidentes de turno (de hecho, de los presidentes de Argentina y Brasil);

La existencia de demandas desde el nivel II (doméstico) por mayor integración, o su profundización ha sido un tema de debate entre los analistas en el primer momento del Mercosur; sin embargo, es posible también que existan demandas en momentos posteriores que no han sido lo suficientemente tenidas en cuenta cuando, por ejemplo, se coloca a los presidentes como únicos articuladores de la agenda mercosureña durante todo el período (MALAMUD, 2003).[70] Sería interesante evaluar cuáles demandas de integración están siendo articuladas desde los diferentes niveles domésticos y por los diferentes actores, hacia el sistema político; cuáles de éstas se traducen hacia la toma de decisiones del Mercosur y cuáles son permeadas en el proceso inter-gubernamental de toma de decisiones.

En ese sentido, uno de los abordajes sobre cooperación internacional, intergubermentalista por excelencia, ha sido el desarrollado por Moravcsik (1998).[71] En primer lugar, el autor busca innovar en el estudio de los *dilemas de acción colectiva* enfrentados por la UE[72] a través del planteamiento de tres hipótesis alternativas a los análisis ya hechos sobre tal bloque regional. Según Moravcsik, y como hasta ahora se ha explicitado, los intereses de los Estados responden a una serie de elecciones racionales hechas por sus respectivos líderes nacionales que responden a tres factores: 1) a *constreñimientos y oportunidades colocados por los intereses económicos de los grupos domésticos más poderosos;* 2) al *poder relativo de cada Estado en el sistema internacional; y* 3) el *rol de las instituciones* en reafirmar la credibilidad de los *acuerdos inter-estatales*. (MORAVCSIK, 1998, pág. 18)[traducción libre].[73]

---

considera que existen instituciones que les permiten a los presidentes concentrar tales poderes de agenda que también deben ser analizadas, por ejemplo, las reglas básicas del presidencialismo de cada uno de los países (MALAMUD, 2003).

[70] Por su parte, Briceño Ruiz y Saraiva (2009) hacen un abordaje desde las ideas y percepciones de los actores implicados en las negociaciones como constitutivos de los diferentes intereses.

[71] Para consultar los principales postulados teóricos de la teoría inter-gubermentalista ver (Moravcsik, 1993).

[72] El autor considera el uso del término *Comunidad Europea* o *Unión Europea* indistintamente, ya que su análisis abarca a los tratados anteriores a Maastricht.

[73] "These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments."

Las *preferencias nacionales*, según el autor, son conformadas a través de la *contienda de los grupos políticos domésticos* y la *conjunción de sus intereses*. La unidad de intereses que conforman el *interés nacional* es resultado de ese juego político interno. En la formación de dichas preferencias actúan factores de gran variabilidad (tales como *cambios exógenos en los ambientes económico, ideológico y geopolítico*). Por lo que, al igual que los abordajes anteriores, las preferencias de los gobiernos no serían opciones estáticas, sino variables. (MORAVCSIK, 1998, págs. 22-23).

Este tipo de abordaje es de gran utilidad para la estudiar la dinámica intergubernamental, en especial cuando se focaliza en la distribución del poder de negociación de acuerdo a asuntos específicos (*issue-specific*). Ya que, según el autor, es en estas negociaciones dónde se reflejan la intensidad y la naturaleza de las preferencias de los Estados, ésta determina el valor relativo que cada Estado le atribuye a cada acuerdo. Lo que, a su vez, estaría influenciando la propensión a hacer concesiones dentro de las negociaciones (MORAVCSIK, 1998, pág. 60).

El aporte fundamental de la teoría del intergubermentalismo para nuestro análisis se basa en lo que este autor denomina la *influencia sobre la interdependencia asimétrica*; en su propias palabras:

> Me gustaría especificar al poder en las negociaciones interestatales más precisamente [que los anteriores estudios sobre la UE] a través del aboradaje básico de las teorías de la negociación, el llamado patrón de intensidad de las preferencias o "interdepencia asimétrica" es quien determina el valor relativo que cada estado le otorga al acuerdo… (MORAVCSIK, 1998, pág. 60) [traducción libre].[74]

Por lo que, para Moravcsik, las negociaciones intergubernamentales se fundamentan en tres supuestos:

1. Las negociaciones tienen lugar en un sistema no coercitivo en el que se alcanzan las decisiones unánimemente; cada gobierno tiene la capacidad de rehusarse a los acuerdos si consideran que los colocarán en una situación peor que si continúa con su política unilateral. Además,

[74] "I seek to specify interstate bargaining power more precisely by drawing on the basic insight underlying formal theories of bargaining, namely that the pattern of preference intensity or "assimetrical interdependence" dictates the relative value each states place on an agreement."

desde que la coerción es limitada y cada gobierno es racional, éstos vetarían cualquier resultado que los dejara en un escenario peor. El autor asume que los resultados de las negociaciones son una manifestación *Pareto-improving* si las comparamos con las alternativas (unilaterales u otras coaliciones). Un gobierno sólo aceptará un resultado peor que el *status quo ante*, si tiene las expectativas futuras de mejorarlo.

2. La teoría intergubernamental asume que los costos de transacción en generar información e ideas son relativamente más bajos que los beneficios posibles de la cooperación.
3. La distribución de los beneficios refleja el poder de negociación relativo que, a su vez, es modelado por la interdependencia política. El poder de cada gobierno es inversamente proporcional al valor relativo que éste le otorga a determinado acuerdo, comparado con el resultado que hubiera obtenido siguiendo su mejor opción de política unilateral. El autor coloca, además, que se refiere a lo que generalmente se llama la "solución de Nash", que implica que, en ausencia de amenazas coercitivas, los gobiernos tenderán a distribuir los beneficios derivados de un acuerdo, en función de los beneficios esperados por cada uno individualmente. Cuánto más intensa sea la preferencia de un gobierno por la concreción del acuerdo, tendrá mayores incentivos para dar concesiones y asumir compromisos en otros asuntos. En oposición, gobiernos con políticas unilaterales fáciles de acceder o con coaliciones fáciles de alcanzar, valorarán el acuerdo menos y tenderán a hacer menos concesiones en las negociaciones. (MORAVCSIK, 1998, págs. 60-63)

Si tales condiciones se cumplen, Moravcsik establece que, entonces, es probable que los resultados de un proceso de negociación se remitan a alguno de estos tres resultados:

1) *Valoración de las alternativas de política unilateral* con relación a la manutención del *status quo*, lo que daría en grandes *amenazas o incentivos al veto*. Dicha amenaza es creíble solamente si quien la hace posee una alternativa de política unilateral fuerte. Esto implica que los gobiernos cuyas políticas tienen relativamente poco impacto en sus

regiones, o que son altamente dependientes de las opciones que tomen el resto de los gobiernos, como los países pequeños del Mercosur, tenderán a ser débiles en su poder de negociación respectivo y deberán hacer concesiones y otorgar compromisos. Por el contrario, gobiernos que tienen alternativas de política unilateral fuertes (o que sus acciones son altamente valoradas por los demás gobiernos) son más propensos a asegurar las concesiones y los compromisos asumidos. En suma, el autor concluye que aquellos que más deseen los beneficios de la cooperación, tenderán a dar más concesiones para alcanzarla (MORAVCSIK, 1998, pág. 63).

2) Se valorizan las *coaliciones alternativas*, lo que sugiere grandes probabilidades de exclusión. Cuando existe la posibilidad de crear coaliciones para alcanzar sus preferencias, los gobiernos compararán si el valor del acuerdo, no solamente es mejor que la alternativa de tomar una acción unilateral; sino también, cuál es el valor que tendrían esas *coaliciones alternativas*; y la posibilidad de que los demás también consigan hacer una *coalición alternativa* opuesta. La existencia de alternativas a través de coaliciones potencializa el poder de negociación de quien entra en la coalición; y favorece a los países grandes que son necesarios en cualquier tipo de *coalición alternativa*. Este tipo de comportamiento puede evidenciarse en la dinámica del Mercosur, cuando Argentina y Brasil (dos *parceiros* naturales en las negociaciones) no alcanzan los acuerdos; la *coalición alternativa* con uno de los países menores es lo que generalmente se ha dado; cuando Argentina percibe que no es posible un comportamiento unilateral de Brasil. Sin embargo, una diferencia con este supuesto de Moravcsik, que proviene de la propia institucionalidad del Mercosur, es que los vetos no generan automáticamente una exclusión del acuerdo, sino la imposibilidad de que éste se concrete, debido al consensualismo adoptado en el Tratado de Asunción. A menos que sea a través de los acuerdos previos, como podrá verse en el transcurso del análisis (MORAVCSIK, 1998, pág. 64).

3) Se valorizan las *oportunidades de negociación de temas específicos* (*issue linkage*)[75] o de *temas tratados en conjunto* para poder acceder a acuerdos paquete (*package deals*). Estos serían, según Moravcsik, *paquetes de temas vinculados negociados conjuntamente donde se pueden establecer concesiones marginales* (*side payments*). El autor resalta, además, que éste tipo de negociaciones son importantes cuando dos gobiernos tienen grandes asimetrías en los intereses ya que se pueden hacer *linked concessions*. Asimismo, establece que en la historia de la UE es así como se han hecho la mayor parte de los acuerdos, por lo que cabría preguntarse si no es así que se dan la mayor parte de los compromisos asumidos por los Estados del Mercosur. Las *ligaciones* ocurren cuando los gobiernos tienen diferentes preferencias en torno a diferentes temas, con beneficios marginales en algunas de las áreas percibidas con mayor importancia que en otras. En ese caso, es más beneficioso para ambas partes intercambiar concesiones. Este tipo de negociación parece ser la mejor alternativa cuando dos partes tienen intereses altamente asimétricos sobre asuntos diferentes, por ejemplo (MORAVCSIK, 1998, pág. 65).

Los momentos en los que pueden evidenciarse negociaciones con concesiones marginales como las planteadas por éste autor serán identificados en el capítulo 3; ante las diferentes percepciones, relevancia relativa de los asuntos para cada Estado, existen negociaciones dónde se hacen concesiones entre las diferentes áreas, ya que tienen diferentes prioridades de acuerdo a cada Estado participante de las negociaciones y es posible intercambiar concesiones.

Por último, y siguiendo con el argumento de la tesis, en la dinámica inter-gubernamental del Mercosur la existencia de un país con vocación de liderazgo es una condición del contexto asimétrico que influiría fuertemente sobre las negociaciones. De hecho, la bilateralización de las relaciones se vería

[75] Un análisis interesante de la política de *linkage* con la utilización de la teoría de juegos puede verse en (Stein, 1980); además, este autor hace una lectura crítica de los abordajes sobre *misperception* de la época y considera que *las elecciones, los intereses y las expectativas* de los actores pueden afectar los errores de percepción (interpretación) llevando a resultados de *cooperación* (Stein A. A., 1982).

reforzada por dicho contexto, actuando tal país como imán. En este caso, Brasil ejercitaría un tipo de liderazgo específico en la región que reforzaría tales relaciones bilaterales, ya evidenciadas como efecto de las asimetrías. En este sentido, una de las posibles formas de salir del determinismo contextual generado por las asimetrías es ver cómo evoluciona esa *bilateralización* de las relaciones a través del prisma de la dimensión política. Esta dimensión estaría, según nuestra hipótesis, interviniendo directamente sobre la bilateralización a través de dos variables claves, la política doméstica y la política regional que, en sus manifestaciones propias, estarían modificando la conducta de los Estados del proceso de integración.

1.4 La dimensión política: convergencia ideológica y formulación de la política exterior

Como ya se explicitara, el grado de bilateralización de las relaciones intra-Mercosur, es decir cuántas negociaciones tengan por protagonistas únicamente a dos de los países miembros, también va a estar determinado por la dimensión política. En este sentido, es necesario explorar cómo varía dicha bilateralización en función de cambios registrados a nivel de la política doméstica y regional en cada uno de los países miembros. Así, teniendo en cuenta que la bilateralidad ha marcado al bloque regional desde su comienzo a través la iniciativa emprendida por Argentina y Brasil para la construcción del proceso de integración, sería importante evaluar si la *convergencia ideológica entre los gobiernos* de los Estados parte deriva en mayor acercamiento entre algunos de los países del bloque; es decir, explorar como varía esa convergencia entre todas las partes para todo el período. En este sentido, la *trayectoria de relacionamiento* entre los países también estaría influenciando la mayor tendencia al relacionamiento bilateral, dependiendo de los casos. Las

diferentes implicaciones de la mayor o menor convergencia ideológica entre los gobiernos serán expuestas en el capítulo 4.

Dónde además, se expone el análisis de la dimensión política regional que se evalúa a través del tipo de formulación de la política exterior de los países miembros del bloque; en especial, por la política exterior de Brasil para Mercosur ya que es el principal país imán de las relaciones, además de ser, como veremos, también el principal promotor de la agenda del bloque. Por tal motivo, es necesario adentrarse en la literatura especializada que ha colocado a Brasil en ese rol de líder. Una de las primeras constataciones hechas en la revisión bibliográfica es que no hay un consenso sobre el supuesto liderazgo que ese país estaría ejerciendo, o podría ejercer sobre América del Sur, o Latina en general.

Por su parte, esa discusión nos lleva al análisis en dos niveles: en primer lugar, existen los abordajes que cuestionan o aceptan el liderazgo regional de Brasil y sus implicaciones para el Mercosur; en segundo, lugar, se encuentran los abordajes que tratan sobre liderazgos regionales en general, e inclusive que analizan ejemplos de liderazgos en procesos de integración. Las bases teóricas que evalúan las diferentes estrategias de los poderes emergentes en esa dinámica de doble juego entre la debilidad relativa global y el, también relativo, poder regional, nos brindan un punto de partida para el análisis estructural que queremos realizar; ya que tienen en cuenta las asimetrías que, aunque entendidas como disparidades relativas de poder, colocan sus posibles consecuencias estructuralmente. Las definiciones y las, no siempre claras, diferencias entre los tipos de poder regional y sus implicaciones continúan el recorrido conceptual a través del análisis de la hegemonía, los tipos de ejercicio del poder, aceptación/imposición del liderazgo, recursos materiales e ideológicos (FLEMES, Daniel (ed.), 2010). Estos conceptos evalúan la potencialidad de Brasil como líder regional, no solamente para el Mercosur, sino también para América Latina en su conjunto.

1.4.1. Los liderazgos regionales: ¿países medios o emergentes? ¿Líderes y liderados?

La revisión bibliográfica sobre el concepto de liderazgo(s) regional(es) deja planteado el debate sobre cuál tipo de liderazgo es el ejercido y por qué tipo de países es posible que éste se ejerza.

En este sentido, la literatura que analiza las alianzas entre *países emergentes* aborda estos temas en las estrategias de los países como Brasil, India y Sudáfrica en sus respectivas regiones. Así, el libro compilado por Tokatlian es un buen ejemplo de los diferentes abordajes analíticos sobre el tema. El autor resalta dos cuestiones importantes: en primer lugar, hasta qué punto resulta oportuno, e inclusive, deseable, para estos países, reproducir el esquema de relacionamiento jerárquico que caracterizó buena parte del siglo XX y en el cual representan a la parte débil. “Esto es, repetir en el ámbito regional el estilo hegemónico que ha caracterizado a las grandes potencias en el plano internacional”. (Tokatlian, 2007, pág. 10).

Así, el autor recurre al concepto de Keohane y Nye de *liderazgo múltiple*, una forma de liderazgo sobre temas, como posible estrategia a seguir por los poderes emergentes. (Keohane & Nye, 1988). Otro posible abordaje analizado en el libro es a través del concepto de *poderes medios*. La etiqueta de poder medio les es atribuida a los países que, luego de la Guerra Fría, quedan en mejores condiciones que el *tercer mundo*, pero no son capaces de competir en el escenario mundial tal como los *países desarrollados*. Según la teoría realista, estos estados tienen la posibilidad de imponer políticas propias internacionalmente, sólo si no contrastan directamente con los intereses de los poderes dominantes. De esta manera, se colocan en una posición beneficiosa para los intereses del *hegemon*, manteniendo la estabilidad relativa y ejerciendo la función de representar los intereses de *los países del Sur* (DEWITT & CHRISTIE, 2007).

Estos autores consideran como hipótesis de trabajo que, en los últimos años, se ha abierto el espacio político suficiente para que los poderes medios persigan *estratégica y selectivamente* sus intereses a través de las formas de comportamiento ya clásicas realistas (mediación, liderazgo, confianza en la diplomacia y negociación). Por otro lado, dichos países no solamente tendrían la oportunidad, sino también la presión (o demanda) de ser activos en éste sentido por parte de los demás países en sus respectivas regiones.

Otro de los conceptos planteados es el de *poderes medios de segunda generación* para referirse a éste tipo de países en el contexto pos Guerra Fría. Argumentan que en el contexto internacional de paz, la libertad de acción de los países medianos se amplia, e incluso, para algunos se hace imperiosa la necesidad de más acción en el ámbito multilateral. Las capacidades que éstos tienen para actuar siguiendo otros tipos de poder, como el planteado por Nye (*soft power*) o Kenneth (*poder integrador*); son el foco de estos abordajes.[76] Dichas capacidades les permiten lidiar con los desafíos locales, bilaterales, regionales y también internacionales, aunque con ciertas limitaciones (DEWITT & CHRISTIE, 2007, pág. 62).

> Siguiendo el argumento de que el contexto internacional es importante, y que la identidad de los estados determinará sus actividades, hemos dividido a los estados medios en dos generaciones, donde cada una está definida por un conjunto laxo de características económicas, sociopolíticas e históricas compartidas, combinando con el ambiente internacional en el cual comenzaron a imponer una política exterior internacionalista activa. La primera generación de poderes medios es aquella que promovió economías industriales capitalistas, instituciones democráticas, y que comenzó a participar activamente en las relaciones internacionales fuera de sus respectivas regiones durante la Guerra Fría. (…) la segunda generación, comparte una historia de pertenecer al Sur, de recientes historias de inseguridad interna, y de rápida industrialización. En oposición al primer grupo, este grupo de estados tiene una diversidad histórica y cultural mayor. (…) por lo general han comenzado a participar en la política global luego de la Guerra Fría, en un ambiente que no ha sido definido por una lucha ideológica bipolar entre Oriente y Occidente. (…) La existencia de dos generaciones de poderes medios no implica que la primera haya abandonado su rol de poder medio, o que la segunda sea de aluna manera inferior. (DEWITT & CHRISTIE, 2007, pág. 84).[77]

[76] El concepto de *soft power* fue originalmente introducido por Joseph Nye en la década del ’90 y desarrollado en un libro posterior (Soft Power. The means to success in world politics., 2004); por otro lado, Brantly Womack discute los postulados de este autor en (Womack, 2005).

[77] Sobre esta discusión en torno al concepto más adecuado para tratar el tema de los países con vocación de liderazgo regional, también es importante el concepto de *triangulación conceptual* esgrimido por Sahni (2007, pág. 98).

Por lo que, existen diferentes conceptos para referirse a los países que, de alguna manera u otra, constituyen referencias en sus respectivas regiones y pueden ejercer liderazgo desde sus posiciones privilegiadas en sus contextos. Por su parte, Womack considera el tema del liderazgo de una manera asimétrica bilateral también y relacionada con la región en la que el país líder está inmerso y el resto del mundo. En sus propias palabras:

> Si definimos un poder regional como aquel cuyas capacidades son iguales o mayores que sus vecinos, entonces la atención teórica se desplaza de la cuestión de definir el vecindario a la cuestión de definir el poder en un contexto regional. […] Tanto como definir una región implica la existencia de territorio más allá de la misma, definir un poder regional implica la existencia de poder (o al menos falta de control) por encima y por fuera de la esfera de influencia del poder regional (Womack, 2007, pág. 17).

La teoría de la asimetría considera tres niveles de análisis, por tanto, de los poderes regionales: en primer lugar, la relación entre éstos y sus respectivos vecinos (*áreas de influencia*[78]); en segundo, la situación de asimetría impuesta en las relaciones entre ese líder regional y los poderes considerados globales; y, por último, la posibilidad de cooperación entre esos poderes regionales (por ejemplo la alianza de cooperación formada por los BRICS). En este sentido, cabría preguntarse también cuál es el papel de Argentina con relación a dichos postulados. La competencia por la importancia relativa que la relación bilateral asume dentro del esquema de relacionamiento de un país determinado es fundamental para entender el esquema de análisis de Womack. Para los países dentro de la esfera de influencia de un poder regional la importancia de su relación bilateral con éste es mayor. Asimismo, dicha relación también representaría una prioridad dentro de la propia estrategia del líder; ya que tener ese *status*, es el que “le abre los caminos”; tanto sea dentro un proceso de integración (Mercosur) como en un proceso de cooperación entre Estados (BRICS); o con respecto a los organismos multilaterales y/u otras instancias de negociación global.

Brasil, por ejemplo, tendría una *relación asimétrica normal* en su zona de influencia. Esto quiere decir que la autoridad ejercida por el poder regional está

[78] En la literatura especializada pueden encontrarse abordajes neo-realistas (Keal, 1986; Abernethy, 1986) en dónde las áreas de influencia se conceptualizan como regiones no siempre delimitadas formalmente, en las que determinados países con mayor poder relativo ejercen influencia sobre la acción política de los demás. Dicha influencia puede variar desde intervención directa, hasta tipos de influencia indirecta como la cultural.

basada en el reconocimiento de la autonomía de los demás Estados (principio mínimo de supervivencia de la relación bilateral). Por su parte, se configura un respeto, basado en el reconocimiento implícito de la mayor capacidad estructural del poder regional frente a los demás Estados que conforman el área de influencia de éste. Este reconocimiento de la *autonomía y del respeto* tiende a ser mutuo, aunque, tal como Womack lo explicitara, no necesariamente las percepciones de uno y los dos lados se traducen en entendimientos constantes; por el contrario se encuentran en una relación de interdependencia (Womack, 2007, pág. 22).

En lo que respecta al segundo nivel de relacionamiento de los poderes globales, la matriz de asimetría se reproduce también, con la particularidad de que los poderes regionales estarían, buena parte de las veces, en el medio entre las relaciones asimétricas que ellos mismos tienen con respecto a su área de influencia y las relaciones, también asimétricas, con el resto del mundo. Una variable clave en esta relación es el *tipo de liderazgo* ejercido por el poder regional en su respectiva área de influencia, ya que interviene directamente en la probabilidad de que un país menor (perteneciente a su área de influencia) tenga relaciones bilaterales asimétricas con el resto del mundo sin pasar, necesariamente por el *control* del poder regional. Dicho caso es, de hecho, una de las grandes manifestaciones del poder relativo de negociación con que los países pequeños cuentan, y depende directamente del tipo de liderazgo ejercido. Si este es, por llamarlo de alguna manera, *benevolente* y permite que se establezca un consenso tal entre los demás países de la región sobre la necesidad de que el poder regional sea quien lleve la delantera en las negociaciones extra-regionales; será más fácil para el poder regional posicionarse legítimamente frente a los demás Estados como representante de éstos.

Sin embargo, este consenso va a depender de la estrategia de cada poder regional respecto a su área de influencia. En el caso del Mercosur podríamos decir que esa tendencia a actuar como representante de los demás países ante las relaciones extra-regionales ha sido mitigada por la búsqueda constante de un posicionamiento conjunto de todo el bloque con respecto a los

organismos multilaterales, a Estados Unidos y en las negociaciones extra-regionales. En este sentido, los países menores se benefician de la mejor posición relativa del *regional paymaster* (MATTLI, 1999).

Esta manera de analizar la capacidad del país en transformarse en líder regional en función de la capacidad relativa que se tenga en la región y frente al resto del mundo nos abre el camino para el análisis más directamente vinculado a nuestro objeto de estudio, ya que hace especial hincapié en el consentimiento de los demás países y en la estrategia de acción del líder regional en función de sus incentivos internos a actuar como tal. Además de plantear la reproducción de la asimetría en los dos niveles; a la interna del Mercosur (tal como el argumento de la tesis lo explicita), como en su nivel externo.

Así, si aplicamos tal teoría de la asimetría al caso del *poder regional* brasileño se estarían generando dilemas de *doble dinámica* en sus relaciones asimétricas (ya que, como ya lo explicitáramos, Brasil se encuentra en situación de asimetría tanto como país mayor respecto a sus vecinos, como en su relación con los países centrales). Esta dinámica de relacionamiento doble puede expresarse de la siguiente manera: poderes centrales>Brasil>resto de Latinoamérica. Asimismo, las relaciones entre Brasil y cada uno de los países de la región están determinadas por un exceso de atención por parte de los demás, en comparación con el nivel de atención que Brasil le da a cada uno de ellos por separado (sin considerar la región como un todo). Y, en la situación inversa, Brasil estaría sobreestimando su relación bilateral con el resto del mundo y con la región tomada como un colectivo. En este sentido, la importancia relativa que Brasil le otorga a la región aumenta, ya que sería a través de su posición de liderazgo dentro de ésta que adoptaría protagonismo en las negociaciones extra-regionales.

Esta divergencia en la percepción de la relevancia *del otro* genera, según el autor, una *complementariedad negativa.* Para resolverla, son sugeridas por el autor algunas estrategias que podemos identificar también en el comportamiento brasileño para la región: 1) la *neutralización* de las posibles áreas de conflicto de intereses y 2) el control de los errores de percepción a

través de un *manto (sleeve) de normalidad*. La primera tiene que ver con la forma en que son enunciadas las estrategias a seguir, se debería adoptar una práctica de enunciación que englobe los intereses comunes a todas las partes. La *normalidad* se obtiene a través del fortalecimiento de las relaciones diplomáticas, como en el caso del Mercosur (WOMACK, 2006).

En este sentido, la posición del gobierno brasileño coloca a la región sudamericana como centro de su agenda política multilateral, manifestándose como portavoz, y agente de acción frente al resto del mundo. Mientras que, por otro, actúa a través de la acción directa tanto a través del fortalecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales con los países de la región; como mediante el posicionamiento estratégico frente a los conflictos o problemas regionales como interlocutor válido y legítimo para su resolución bajo las condiciones de normalidad. El gobierno brasileño ha conseguido posicionarse ante los momentos de crisis regional como mediador (en los casos en los que no fue parte) y actor fundamental para la resolución de los conflictos, durante los últimos años.

Por otro lado, la visión que tengan los actores formuladores de política exterior sobre ese asunto también se torna una variable clave en el análisis. Son elocuentes a este respecto las palabras de Marco Aurélio García[79] hablando de la política exterior de los gobiernos del PT y de cómo se modificó la visión de región desde el gobierno. Así, Marco Aurélio García expresaba en ocasión de un seminario organizado por el Grupo de Reflexión de Relaciones Internacionales:

> El problema de la opción sudamericana, es un problema neurálgico. Han sido fuertemente criticadas desde la oposición durante la campaña electoral las relaciones con países latinoamericanos acusándolos, infelizmente, de productores de drogas. (…) La política exterior tenía en las décadas anteriores, la característica de ser estable, los cambios en el mundo eran lentos, pero se han venido acelerando cada vez más. El ritmo con que se han dado las cosas desde la caída del muro, el mundo estaría encaminando hacia el multilateralismo, con una configuración multipolar, etc. Entonces, nos pareció importante preguntarnos cómo queríamos posicionarnos en ese mundo. Si queríamos que Brasil fuese un polo o que fuese uno más. Decidimos que queríamos que Brasil fuese un polo; que, junto a los países de la región, que componen su entorno geopolítico inmediato, Brasil se transformara en ese

[79] Asesor Especial de la Presidencia de la República para Assuntos Internacionais; Brasil. Véanse sus reflexiones con referencia a la política externa brasileña para la región en (Garcia, 2014b)

> polo. Los desafíos para esa opción fueron encontrar los potenciales beneficios que la región iba a sustentar en esa idea de inserción política de Brasil en el mundo multipolar y, por otro lado, los problemas que esto generaría (García, 2014) [transcripción y traducción propia].

En el mismo seminario, algunos minutos después, Milton Rondó[80] expresaba esa necesidad que tienen los brasileños de verse como líderes y con un rol a cumplir en el aspecto político regional y a través de la cooperación internacional:

> La primera cuestión colocada en este momento, es el pecado de la izquierda de no haber colocado a la política exterior en el centro. (…) La segunda cuestión, tiene que ver con la inserción internacional brasileña, debemos colocar y pensar eso de una forma más activa. (…) ¿Cuál es el papel de Brasil? ¿Cómo Miguel Ángel colocaba los mármoles y escogía con cuidado, cómo veía al David ahí? ¿Cuál es la expectativa que hay sobre Brasil, qué es que Brasil puede aportar? (…) Ahí, volviendo a mi jefe Celso Amorim: ¿cuál sería nuestra *inserción activa*? (…) Tenemos una noción de soberanía, a partir del artículo 4to. y ello nos lleva a reconocer, en el caso de Irán, nuestro papel, por ejemplo. Sólo Brasil, podría cumplir aquel papel. (…) En el momento de que Brasil cambia de papel, tiene una inserción mejor en el mundo, pasa a ser la 7ma. economía, tiene también esa responsabilidad no solamente en América Latina, sino también en Asia, África. Nuestra tarea es dar la mano a los países para que ellos tomen de ejemplo algunas de nuestros modelos de políticas (Rondó, 2014) [transcripción y traducción propia].

En este sentido, la visión de los propios actores de las negociaciones puede influenciar la adopción de liderazgo brasileño en dichos ámbitos. A pesar de que en la presente tesis no se hace un detalle pormenorizado de esas estrategias, cuando reconocidas, son explicitadas durante el transcurso del análisis. En especial, en los casos en que las PPT brasileñas adoptaron estrategias de acción proactivas en las negociaciones a través de asuntos especializados, en las que se prevé la participación de actores no tradicionales del Mercosur como mandos medios de gobierno e integrantes de carteras ministeriales extra-diplomáticas.

Finalmente, la conceptualización de Föhrig (2007) sobre los *estados pivote* y la dimensión analítica de la región como punto de partida para la aplicación de *la teoría de los actores de veto* de Tsebelis[81] son de suma importancia para, al menos, dos aspectos del análisis adoptado en la tesis. En primer lugar, la identificación de otro concepto analítico para el fenómeno del

[80] Ministro - Coordenador-Geral de Ações Internacionais de. Combate a Fome do Ministério das Relações Exteriores; Brasil.
[81] (Tsebelis, 2002)

liderazgo (el de *estado pivote*[82]) que lo sitúa respecto a las demás regiones y no solamente en el Cono Sur. En segundo, la existencia de actores con poder de veto impondría limitaciones al accionar del líder que devienen directamente de los liderados, y constituyen una dimensión de análisis también importante al identificar las manifestaciones de liderazgo brasileñas.[83] En el trabajo el autor pretende imponer el análisis de los *actores con poder de veto* en el ámbito interno, a la lógica de los *poderes emergentes* viéndolos como poderes regionales en un mundo unipolar; lo cual resulta de mucho interés para ver el *otro lado del liderazgo*.

El argumento central es que las relaciones de poder dentro de una región se ven influenciadas por tres variables claves, que comprenden tres niveles de análisis desde los cuales entender las dinámicas regionales:

1. *El rol de los actores de veto en el plano interno de los Estados*. Las acciones de los estados en el plano internacional son el resultado agregado de sus dinámicas internas.
2. *La Dinámica de las relaciones entre estados pivote y los actores de impugnación regional.*
3. *La influencia del poder hegemónico global en el plano regional*, dado el contexto unipolar (FÖHRIG, 2007, pág. 37).

El rol de los actores de veto en el plano interno es el de la auto-limitación internacional. En este sentido, Tsebelis considera que "un actor de veto interno es un tomador de decisiones individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para el cambio del status quo".[84] A partir de ésta definición puede entenderse la estabilidad o el cambio de una política pública, por ende, el de la política exterior. Este análisis es de suma utilidad para la comprensión de la dimensión

[82] Conceptualizados por el autor: "En este trabajo, a los Estados que aspiran a participar de manera privilegiada en la distribución de poder internacional, desafiando potencialmente la hegemonía estadounidense en el mediano y largo plazo, los denominaremos *estados pivote*." (Föhrig, 2007, pág. 35) El autor considera como *región* a grupos de países que comparten la proximidad geográfica, regularidad e intensidad de sus interacciones y la percepción conjunta entre los actores de que la región es una entidad discreta de acción. Además, las regiones modifican su extensión en función de las relaciones de poder, las normas y los intereses de sus componentes.

[83] A este respecto, véanse los análisis de (HIRST & LIMA, 2009; Malamud & Rodríguez, 2013; Malamud, 2011).

[84] Apud (Föhrig, 2007, p. 37)

interna (subjetiva) de la política exterior brasileña. Así, los actores de veto interno estarían determinando el resultado de la política exterior a través del juego estratégico con recursos, intereses e ideologías propias; en el marco institucional interno. Por su parte, el análisis de los vetos realizado por Tsebelis será utilizado en el presente trabajo para dar cuenta de las lógicas de negociación en el Mercosur; en ese sentido, todos los países miembros serían actores de veto, aunque no siempre se mostrarían como *actores de impugnación regional*. Un segundo elemento de análisis, este tipo de actores tienen la capacidad de influenciar la hegemonía que el estado pivote ejerza sobre la región. En palabras de Föhrig:

> Los actores con capacidad de impugnación regional son aquellos que -aun sin capacidad de vetar formalmente acciones de los estados pivote- deben brindar su consenso para que un actor regional alcance sus objetivos en el ámbito multilateral. De eso se desprende que los actores de impugnación regional poseen un poder potencial de 'chantaje' –esto es, sus acciones pueden afectar las tácticas empleadas por los estados pivote en sus respectivas regiones-. De esta manera, los actores con capacidad de impugnación no poseen el atributo *formal* de impedir la acción de terceros estados, debido, claro está, a la existencia de nociones de soberanía estatal. Sin embargo, la impugnación de éstos genera mayores costos a los estados pivote incrementando de esta manera los obstáculos para la consecución de sus objetivos para los estados pivote. (2007, pág. 41).

La existencia de estos *Actores de Impugnación* genera cierta estabilidad regional, ya que, para modificar el *status quo*, el estado pivote tendría que destinar mayores recursos; la estrategia que escojan entre la cooperación y el conflicto determinará la posibilidad de la modificación del *status quo* o no. Estas opciones de cooperación o conflicto son identificadas por el autor como acciones bilaterales; lo que significa que se pueden generar coaliciones bilaterales opuestas como forma estratégica de acción. En el caso del Mercosur, los demás socios serían, entonces, actores de veto a la interna del bloque y de impugnación regional en algunos momentos en que se demostraron capaces de restringir el accionar del líder, cuyo principal ejemplo es Argentina. La posibilidad de constituirse como actores de impugnación dependerá de cuál es la percepción que dichos países tienen sobre la *legitimidad del liderazgo* en cada región. De esta manera, el tipo del liderazgo ejercido y cómo éste es construido (y sostenido) en el tiempo es de especial importancia para fundamentar el lado de los liderados. En ese sentido, ambos

lados de esa relación serían conscientes del ejercicio de tal liderazgo y trabajarían conjuntamente para alcanzar objetivos comunes a ambos.[85]

Así, las ventajas de este concepto como herramienta de análisis pueden resumirse en:

- Mientras el poder puede ser una cualidad intrínseca, no puede siempre ser explicado mediante las interacciones entre el más poderoso y el menos, el liderazgo debe ser esencialmente conceptualizado como una "actividad".
- El liderazgo requiere un "contexto institucional". Descansa sobre la continuidad, estabilidad y repetición. Esta asimetría continua entre líder y liderados es lo que también podemos llamar "poder", los líderes tienen que tener en cuenta otros contextos, además, el bilateral, el regional y el global.
- El liderazgo es siempre *issue specific*, actúan en el marco de una institución, por ejemplo, y diferentes formas de poder y liderazgo se requieren para diferentes situaciones. El ambiente cultural generalmente influencia las características o los *skills* que son utilizados en una situación política específica.
- Los líderes actúan bajo "constreñimientos" cuando usan su poder. No son completamente libres de elegir sus opciones, ya que sus acciones son modeladas por los seguidores y por la situación específica. El liderazgo es siempre relacional, los líderes deben ser capaces de escuchar y tener empatía.
- Además, los líderes son "constructores de coaliciones", raramente actúan solos. Los subordinados siempre tienen ciertos roles y tareas en la relación.
- Por último, el liderazgo tiene una "dimensión normativa", juega un rol preponderante en problemas de relevancia como terrorismo,

[85] "Leadership over human beings is exercised when persons with certain motives and purposes mobilize, in competition or conflict with others, institutional, political, psychological, and other resources so as to arouse, engage, and satisfy the motives of followers. This is done in order to realize goals mutually held by both leaders and followers" (Burns, 1978:18).

> comercio, cambio climático, etc. Un fuerte liderazgo es importante para solucionar los problemas de la acción colectiva, los líderes deben tener la capacidad de actuar como *paymasters* en ese sentido (NABERS, 2010).[86]

Asimismo, partiendo de la base de que el liderazgo brasileño sería legítimo y construido a través de canales normales de relacionamiento, también es de suma importancia su dimensión externa, la existencia de un país con mayor poder lo pone, automáticamente, en centro de las relaciones regionales, tal como lo planteaba Womack. La articulación de poderes regionales como *poderes medios* o *emergentes* hace que la dimensión regional y global, con éstos como nexo de conexión, tienda a ser estudiada con más énfasis.[87]

Por último, ver como se construye dentro del Mercosur esa relación de liderazgo, no solamente a través de las capacidades materiales que Brasil sería capaz de ostentar frente a sus socios, sino también cuándo lo ejerce y por qué motivos. Así, Hurrell, por ejemplo, considera que esa dimensión relacional de poder o liderazgo siempre tiene aspectos motivacionales ideológicos, por lo que, en el presente análisis, esta discusión está también relacionada con la mayor o menor convergencia ideológica existente entre los gobiernos de los países socios:

> Para las regiones, hay una tendencia a mirar los poderes o las capacidades materiales que un poder regional es capaz de ostentar. Pero esto tampoco refleja el carácter multidimensional del poder, de hecho, la focalización sobre los poderes materiales tiene un límite cercano. La discusión sobre el poder y la influencia no puede salirse del debate sobre los motivos y los valores. Entonces, el poder es relacional, se debe ver, no solamente la capacidad de ejercerlo sino los motivos por los cuales se lo ejerce, los propósitos. Además, claro está, de la estructuralidad que supone tal concepto, están conjugados dos preceptos, el material y el ideológico (HURRELL, 2010, pág. 16)[traducción libre].

---

[86] Otros autores que consideran el tema de la legitimidad son Alden y Vieira (La nueva diplomacia del Sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo, 2007). Asimismo, también se pueden encontrar abordajes sobre las diferentes estrategias de los poderes regionales que hacen hincapié en su relación con los vecinos para, por ejemplo, la construcción de hegemonía y los varios límites estructurales a que éstos se enfrentan para la legitimación de tal liderazgo en (FLEMES, Daniel (ed.), 2010).

[87] Otro de los abordajes que consideran esa condición de mediador del poder regional es el de Lemke. Para este autor, los poderes regionales tienen mayores recursos disponibles, por lo que concentrarán la atención de los demás en la región, y esto le llevará a tener una posición privilegiada en el ámbito global, teoría de la *estabilidad hegemónica regional* (LEMKE, 2010).

Este sentido motivacional del poder ejercido con mayor o menor énfasis dentro de las negociaciones del bloque puede identificarse claramente en las diferentes instancias estudiadas. Sin embargo, no siempre son claras las vinculaciones ideológicas entre los objetivos propuestos en las iniciativas y los diferentes gobiernos del bloque. En ese sentido, se vuelve extremadamente relevante atender a la dimensión ideológica de tales propuestas a través del análisis de la formulación de la política exterior.

1.4.2 Brasil como líder regional, conceptualización y trayectoria

Entonces, más allá del contexto regional e institucional específico del Mercosur desde dónde Brasil ejercería tal liderazgo (y fruto de la falta de consenso sobre la existencia de tal líder); también sería necesario atender a las demandas por liderazgo, devenidas, asimismo, del ámbito interno y externo. En la visión de integración propuesta por Mattli (1999) se analizan las supuestas demandas de liderazgo consecuentes del propio proceso de integración regional. Así, el autor estudia tanto las explicaciones provenientes del mercado como las institucionales para explicar la integración. Señala las condicionantes para que hayan *demandas por integración* provenientes del potencial económico que tenga determinado acuerdo regional; así como también, establece los requisitos o condiciones para que se genere una *oferta para la integración*, que recae en la capacidad de los líderes políticos de suplir tales demandas a través de instituciones eficaces (1999, p. 41). Así, el autor entiende a la integración como un proceso de *internalización de las externalidades transfronterizas* entre un grupo de países derivadas del comercio y del nivel institucional; y coloca especial énfasis en la existencia de un líder que lleve la delantera en dichos procesos. Por lo que, según el autor, la mera existencia de un acuerdo de integración no garantiza su éxito, por el contrario, se requieren una serie de *condiciones para que un proceso de*

integración sea bien sucedido. Entre ellas: 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*; c) el seguimiento de una tercera parte que actúe como *catalizador de los efectos de la integración regional* (1999, p. 65).

Mattli señala además, que Brasil se ha mostrado bastante reacio a asumir el papel de líder regional dentro del Mercosur en la década del 90 (1999, p. 160); restaría saber si en los años posteriores no habría modificado su estrategia de acción, actuado de manera más asertiva dentro del bloque.

A partir de esa visión de las condicionantes para la integración propuesta por Mattli, Bouzas y Veiga (2008) también consideran la existencia de un liderazgo dentro del Mercosur y colocan tres *indicadores cualitativos concretos* de la integración regional, a saber:

> 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 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 (2008, pág. 322).

Los autores señalan especialmente la importancia de la existencia de un líder regional capaz de asumir los costos de la provisión de bienes públicos para la región, y cuestionan, al igual que Mattli, que tal posición haya sido asumida por Brasil. En su opinión, la oferta de bienes públicos regionales ha sido *esporádica* y *reactiva*; Brasil, siendo el *hegemón*, habría sido *oportunista*. Esta resistencia brasileña a asumir el rol de líder y proveedor de bienes públicos regionales es comprensible, según los autores, ya que la relevancia del Mercosur para las elites políticas de este país sería heterogénea y su interdependencia con el resto de la región, modesta (BOUZAS & Da MOTTA VEIGA, 2008, pág. 327).[88]

En este sentido, se torna de especial relevancia la trayectoria de formulación de política exterior brasileña para estudiar, fundamental aunque no

[88] Otro argumento que va en el mismo sentido es el esgrimido por Pinheiro (2004), sobre las 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, dónde ejerce más poder relativo y enfatiza estrategias propias del realismo.

solamente, su posición de liderazgo. Como país protagonista en las relaciones asimétricas del Mercosur, una mirada de larga duración sobre la formulación de su política exterior, nos podrá delimitar, también, cuáles han sido los efectos de ésta sobre el relacionamiento intra-bloque.

Según la literatura especializada, la estrategia de inserción internacional de Brasil ha tenido históricamente grandes continuidades, con una temprana implantación de paradigmas difíciles de quebrar, según los abordajes de institucionalistas[89] y de los que defienden la teoría de la trayectoria dependiente para explicar la política exterior brasileñas.[90] Este tipo de abordaje es el que, explícitamente o no, han desarrollado la mayor parte de los estudios académicos sobre el tema.[91]

De esta manera, tomamos el siglo XX como el período dónde se formaron los paradigmas que determinan la posterior inserción regional de Brasil, siguiendo el abordaje de Pinheiro, en el que se plantea que la política exterior brasileña osciló entre el *americanismo* y el *globalismo.* Ambos representarían un continuo, dónde el primero determina un acercamiento a la política de Estados Unidos, mientras que, el *globalismo* representaría una alternativa más diversificada de las relaciones diplomáticas. A través de la convergencia con las políticas exteriores de los demás países, se

[89] Cabe resaltar que el abordaje institucionalista sobre la continuidad de la política externa brasilera considera que existen básicamente dos factores que explican tal continuidad. En primer lugar, el papel estructural que la política externa ha tenido en el modelo de desarrollo del país. En segundo, el rol preponderante de Itamaraty en la construcción, formulación y aplicación de tal política. En este sentido, la política exterior serviría, por un lado, como instrumento para consolidar determinados sistemas productivos. Mientras que, por otro, la institucionalización realizada a través de la consolidación del Ministerio como polo único de generación de política exterior serviría para auto-reforzar líneas de acción en tal política. De esta manera, los diferentes *modelos de desarrollo* adoptados por uno u otro gobierno estarían explicando ciertas tendencias de larga duración en la política exterior (LIMA M. , 2005).

[90] Las trayectorias dependientes se refieren a la permanencia de una opción (estratégica, tecnológica o institucional) que depende de las condiciones pasadas. Tal dependencia se ve *auto-reforzada* por una tendencia a la reproducción de las opciones previas. Esa dependencia de trayectoria es una fuente de estabilidad institucional, en el sentido de que es un proceso caracterizado por una secuencia de eventos pasados: cada evento influencia la toma de decisiones futuras y los primeros tienen mayor influencia en los períodos subsecuentes (DEEG, 2005; HIRST & LIMA, 2009).

[91] La identificación de *paradigmas* y *tendencias* que tienden a permanecer por largos períodos de tiempo como características definitorias de la política exterior brasileña, marcando épocas de diferenciación y/o semejanzas en la conformación de determinada política, ha sido lo que la gran mayoría de los estudios académicos sobre la política exterior brasileña han tratado de identificar, analizar y saber los motivos de sus cambios.

diversificarían los actores y se aumentaría el poder de negociación de Brasil frente al resto del mundo (PINHEIRO, 2000).

Así, una de las clasificaciones y periodizaciones de la política exterior brasileña a largo plazo que ha tenido mejor aceptación, tanto en la academia, como entre los propios actores de política internacional, ha sido la que comienza con la gestión del Barão de Rio Branco (1902-1912) y su *relación especial* con Estados Unidos (modelo inglés), sigue con el cambio hacia una *política externa independiente* a partir de la década del sesenta (Quadros y Goulart), que luego daría paso al *paradigma globalista* (CASTRO & CARVALHO, 2003).[92]

También es consensuada en la academia la postura de que tales paradigmas agotaron su poder de descripción de la política exterior brasileña desde finales del siglo XX, abriendo paso a una discusión sobre las características subyacentes a la nueva política exterior y sus diferentes matices. De esta manera, los aportes de Lima, Fonseca Jr. y Pinheiro, entre otros, abren paso a una nueva búsqueda en el análisis de la política externa que identifican en el concepto de *autonomía,* la característica de larga duración más importante de la política exterior brasileña. La cuestión de la autonomía se resume al principio político básico de mayor o menor dependencia, también en un continuo, y depende, básicamente, de las capacidades estatales de generar y alcanzar los objetivos propuestos en función de intereses previamente delimitados (PINHEIRO L. , 2000; Milani & Pinheiro, 2013).

Buena parte de los análisis de política exterior de los últimos años explican los diferentes énfasis en las estrategias de los gobernantes a través de la adjetivación del término *autonomía*. Entonces, existen períodos en los que la búsqueda de *autonomía* se enfatiza mediante las estrategias de *distancia*, por la *participación* y, por último, a través de la *diversificación*. El

[92] Pinheiro (2000) considera que a lo largo del siglo XX se ha oscilado no solamente entre uno y otro paradigma, sino también entre los diferentes matices que cada uno de ellos pueden adoptar a través de su adjetivización. Entre 1902 y el final de la Segunda Guerra Mundial Brasil habría estado bajo el paradigma del *americanismo pragmático*, así como también entre 1951 y la llegada de Quadros y Goulart al poder y, ya bajo dictadura, entre 1967 y 1974. Luego, la autora propone la clasificación del *americanismo* como *ideológico* entre 1946 y 1951, y también entre 1964 y 1967. Por otro lado, identifica diferentes tipos de *globalismo*, uno *grotiano* (entre 1961-1964) y otro *hobbesiano* (entre 1974-1990) (PINHEIRO, 2000).

primero de ellos refiere al período denominado de la *Política Externa Independiente* de los gobiernos militares (a partir de 1964, profundizándose en el gobierno de Geisel -1974,1979) dónde la búsqueda de la autonomía se manifestaba a través de un distanciamiento de los centros de poder. El segundo término, *participación*, explica un cambio de estrategia evidenciado a partir del final de la Guerra Fría, a través de una mayor participación en tales centros (FONSECA JR., 1998). De esta forma, ya desde mediados de la década del 80 y durante toda la década del 90 (gobiernos de Sarney y Collor) comenzó una mayor inflexión de Brasil en los ámbitos multilaterales. En tercer lugar, con la llegada de Lula al gobierno se esperaba un cambio sustantivo en la política externa, de esta forma, la *autonomía por la diversificación* comienza a manifestarse a través de la ampliación del abanico de actores con quienes se tendían estrategias de relacionamiento más marcadamente (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

En este sentido, otro enfoque dado al término refiere a la búsqueda de mayor autonomía a través de la ejercitación del *liderazgo* regional (PINHEIRO, 2000). Sería, entonces, una forma de garantizar mayor poder de negociación en los espacios multilaterales extra-regionales a través de la aplicación del concepto de representación de un colectivo, tal como se explicitara en el apartado anterior, que legitimaría algunas de sus acciones unilaterales.[93]

Este último abordaje es al que este trabajo hace referencia, cuando se señala que Brasil ha demostrado su liderazgo, e intentado llevar la voz a las arenas multilaterales (fundamentalmente, comerciales) con un incentivo específico de ampliar su capacidad y poder de negociación frente a los países con mayor poder relativo. Esa posición también es defendida por otros estudiosos de la política exterior de Brasil, entre ellos, el ya referido enfoque de Sahni sobre la *plataforma de lanzamiento* de los países emergentes desde la región hacia el mundo (2007). Así como también, como potencia emergente, Brasil tendría hoy la capacidad de asumir el papel de *pivotal state*, como

[93] En este caso estaríamos ante la aplicación del modelo francés de autonomía, la diversificación de las relaciones diplomáticas más allá de su área de influencia regional, combinado con un fuerte énfasis en la dinámica de equilibrio y liderazgo respecto a los países de la región (LIMA M. , Aspiração Internacional e Política Externa, 2005).

potencial líder para llevar adelante la voz de la región en el *nuevo concierto de las grandes potencias* (GUIMARÃES, 2008). Ese lugar de Brasil en América Latina como poder regional sería extendido a través de mecanismos de *soft power* y conformaría una característica de larga duración de la política brasileña; a través de la legitimación tradicional de sus características estructurales (territorio, población, nivel de desarrollo, etc.) (HIRST & LIMA, 2009).

A pesar de la existencia de líneas y tendencias de política exterior de larga duración, en los últimos años ha habido momentos coyunturales de cambios en la conducción de la política exterior brasileña, estos cambios derivan de la dimensión ideológica, ya que comienzan a partir del gobierno de Lula con la consolidación de una política de inserción regional activa y se expanden hacia fronteras extra-regionales en el gobierno de Dilma (más claramente con las iniciativas de coaliciones multilaterales como IBAS y BRICS). En este sentido, Lima (2005) rescata el empleo de la política exterior en tanto política pública, y su apropiación como instrumento de acción político/ideológica a nivel internacional. Por ejemplo, desdoblando las estrategias en dos planos diferentes.

En primer lugar, en el ámbito global, hubo un fuerte componente de *equilibrio* con relación a Estados Unidos realizado a través de una *política de alianza* con las potencias medias. Mientras que, en el ámbito regional, existiría un compromiso con la *profundización de la integración* y un intento de erigirse como líder regional que, según la autora, representó un elemento de innovación del gobierno Lula respecto a sus predecesores. En segundo lugar, la estrategia *autonomista* combina la proyección internacional con la procura por mantener la autonomía y libertad en la política externa. En este sentido, intenta un equilibrio entre la política activa de desarrollo nacional y el compromiso con países que tengan intereses semejantes y, sobre todo, que estén dispuestos a resistir las imposiciones de las potencias dominantes.

En lo que respecta estrictamente a la conformación de Brasil como líder en la región, existen abordajes que hacen hincapié en la calidad histórica de dicho liderazgo. Desde su independencia, Brasil ha estado en una situación de

diferencia con el resto de América Latina; ha tenido iniciativas de liderazgo bastante tempranas, generándose una relación que, no exenta de resquemores, ha sido de hermandad. La política externa tiene la capacidad de ser un instrumento para la identificación con el otro y de sí mismo. Es por ello, que luego de la conformación de los Estados nacionales en América Latina, quedara pendiente en la agenda, y muchas veces explícitamente, la conformación de un espacio latinoamericano común (CORRÊA, 2000). Estos abordajes que consideran que Brasil ha tenido desde siempre un papel protagónico en América Latina, no se limitan a las cuestiones estructurales, sino también a cuestiones subjetivas como la identificación de Brasil con *todo el continente*. Es por ello que, la idea de la naturalidad de su liderazgo se refuerza con elementos estructurales como el territorio, la cantidad de fronteras con muchos países, la cantidad de población, etc.

Por otra parte, existen tesis que contradicen la idea de naturalidad reforzada y que se enfocan en un papel más geo-político brasileño, argumentan que Brasil estaría ocupando el lugar que Estados Unidos *le dejara*, antes ocupado por Inglaterra y España (COUTINHO, 2009). En este sentido, también existe la visión de que Estados Unidos ya no estaría interesado en lidiar con las *turbulencias periféricas*, éste hecho daría paso a una posible consolidación de Brasil como líder regional (HIRST, 2009a). Además, históricamente las relaciones entre vecinos han tenido momentos de desconfianza, sea por cuestiones culturales, idiomáticas o por determinantes históricas derivadas de diferentes trayectorias, los países de América Latina en ocasiones han visto a Brasil como una amenaza imperialista en el continente.[94]

Con relación a este tema, Coutinho (2008) explica que no existe un *liderazgo natural*, sino que debe ser *construido*, ya que la existencia de líderes supone la de liderados que demandan algunas ventajas a cambio. Es por ello que la idea de Brasil como líder, a pesar de ser una cuestión generalizada no solamente en la región, no implica un consenso incuestionable. Por ejemplo,

[94] Si bien el hecho de haber sido un país imperialista no fundamenta tal percepción, ya que desde 1870 Brasil ha mantenido relaciones pacíficas con el resto del continente, existen algunos abordajes que consideran a Brasil como *socio auxiliar* de la hegemonía americana en la región (FIORI, 2007).

Lima argumenta en el mismo sentido al enumerar los dilemas que Brasil enfrenta al conformarse como líder regional.

> Para ser efectivo como potencia regional, el candidato necesita de la delegación de sus semejantes, o por lo menos, la aceptación de su papel diferenciado en la gestión y coordinación de la acción colectiva regional. Generalmente, la legitimidad entre los semejantes deriva de los esfuerzos del postulante para la producción de algún bien colectivo regional. (…) en la arena internacional, donde no hay instituciones de representación, la regla de la soberanía garantiza la independencia recíproca de cada participante (LIMA M. , 2007, pág. 176).

Por su parte, Hirst (2009a) identifica cuatro factores que estarían determinando la política exterior brasileña hacia sus vecinos: 1) la proyección que la región tiene sobre la estabilidad de la democracia brasileña; 2) su relación directa con los intereses económicos locales; 3) la afirmación de Brasil como un poder regional a escala mundial y 4) las especificidades de cada relación bilateral con sus vecinos. En ese sentido, la (re)afirmación de Brasil como líder regional estaría también determinada por su relación con el resto del mundo.

Sumado al debate sobre la *naturalidad de ese liderazgo*, existiría una pretensión por parte de Brasil de asumir ese papel de líder que se fundamentaría en sus propios intereses. Es clara la posición de asimetría que Brasil tiene en los foros multilaterales mundiales, y cómo se ve beneficiado en su poder de negociación representando la *voz* de la región. Sin embargo, tal pretensión de liderazgo se enfrenta no solamente a constreñimientos derivados de la aceptación de tal liderazgo, sino también a la paradoja de tener una matriz intrínsecamente autónoma como rasgo distintivo de su política exterior. En este sentido, es importante lo resaltado por Pinheiro (2000) cuanto mayor el grado de institucionalización de su liderazgo, menor va a ser el grado de autonomía en los foros extra-regionales; y esa sería, para algunos analistas, la principal limitación al ejercicio del liderazgo brasileño en la región. Devenida entonces, de los aspectos internos de conformación de la política exterior, y no tanto de sus condicionantes exógenas explicitadas en el apartado anterior.

Por último, cabe señalar el argumento de Lima (2014) que resume los principales postulados de ambos debates, sobre los cambios de paradigmas en

la formulación de la política exterior brasileña y los diferentes alcances del ejercicio del liderazgo brasileño en la región. La autora considera, tal como ya lo había explicitado en trabajos anteriores, que a partir del cambio de signo ideológico en el gobierno brasileño con la asunción del PT se abre un resignificado de dos de los conceptos que hemos considerado hasta ahora como relevantes en este estudio, el de región y el de integración. El nuevo énfasis dado a la integración con el propósito de generar *identidad y solidaridad* hace que cambie el sentido dado anteriormente al Mercosur, *incorporando a la dimensión comercial de otrora, el énfasis sobre la necesidad de integración productiva y social*, y generando los ámbitos para que estas facetas se desarrollen. Además, según la autora, existe un reconocimiento por parte de Brasil de las asimetrías estructurales en el contexto del Mercosur, incorporando el argumento utilizado anteriormente en los foros multilaterales de que *no se puede tratar a los desiguales como iguales.* En tercer lugar, Lima considera que hay un cambio en la visión de prosperidad de Brasil vinculándose ésta directamente con la de la región (2014, págs. 82-84).[95]

Esto último lleva directamente a considerar los postulados de la autora respecto al papel de Brasil en la región a través de cuatro características ideales definitorias de un poder regional:

> En primer lugar, *poseer capacidades materiales* y organizacionales (políticas) para la proyección de poder regional; en seguida, demostrar la *voluntad de asumir ese papel*, que se expresa por la existencia de una concepción o visión propia de la estructura de gobernanza regional; también *obtener reconocimiento y aceptación* de los vecinos para el ejercicio de ese papel, teniendo en vista que el status de poder regional es una categoría social; y, por fin, *tener liderazgo regional* (Lima M. R., 2014, págs. 87-88) [traducción libre, sin énfasis en el original].

Así, respecto a la primera dimensión, Brasil tendría capacidad material para la proyección de su poder unilateralmente en la región. Sobre la voluntad

---

[95] **"**La prosperidad de los otros nos interesa. Podemos entender esa inovacion cognitiva y política desde el punto de vista de un interés propio brasileño o desde una perspectiva solidaria e identitaria. No importa, porque las consecuencias son las mismas desde el punto de vista de la acción brasileña en la región. Este cuadro cognitivo está ausente de los modelos de regionalismo abierto. Finalmente, la cuarta innovación tiene que ver con la construcción de un polo de poder regional, en el contexto de las transformaciones globales en curso" (Lima M. R., 2014, pág. 84) [traducción libre].

del ejercicio de tal poder y su reconocimiento por parte de los liderados, la autora reconoce no haber un consenso al respecto. La nueva concepción de *integración* y *región*, que se comentara anteriormente, da la impronta de que Brasil tendría una nueva visión sobre su papel en la estructura de gobernanza regional; así como también, la creación de la Unasur y el papel de mediador de Brasil en los conflictos regionales que se han trazado, reforzarían la tendencia de un mayor comprometimiento de este país con la región.

La última de las características resaltadas por Lima es la que consideramos de mayor importancia para el objetivo analítico del presente trabajo. La autora propone abandonar las nociones clásicas de liderazgo, entendido como la capacidad de influenciar a los terceros, por el uso de la *capacidad de influir sobre los resultados en esa interacción* (2014, pág. 91). Por un lado, Brasil tiene la *capacidad de veto* al detentar más poder relativo en las negociaciones; mientras que por otro, tiene la capacidad de ejercer un *liderazgo cooperativo* que implicaría la concreción de objetivos comunes a toda la región. Ambos tipos de liderazgo son, en definitiva, opciones de conducción de la política exterior asociados a los respectivos proyectos político-ideológicos de cada uno de los gobiernos.

Estos abordajes dan el punto de partida en el presente trabajo para el análisis de la dimensión política ya que cambios tanto en la convergencia ideológica, como en el tipo de liderazgo ejercido por Brasil, pueden estar influenciando la bilateralización de las negociaciones intra Mercosur que planteamos como un efecto de las asimetrías. Su evaluación tendrá lugar en el capítulo 4.

Por último, cabe hacer una pequeña reflexión sobre el presente capítulo. El mismo tiene concomitantemente dos objetivos: el primero es delinear el argumento utilizado en el análisis empírico a realizarse durante el resto de los capítulos. Dicho argumento se resume en la hipótesis de investigación: el Mercosur, como un proceso de integración asimétrico, estaría reproduciendo sus asimetrías en las negociaciones intergubernamentales. Uno de los efectos de ese contexto asimétrico es la bilateralización de las relaciones intra-

Mercosur que, a su vez, se ve influenciado por la dimensión política en ambos niveles, doméstico y regional.

El segundo objetivo de este capítulo fue la construcción de dicho argumento a través de los diferentes marcos conceptuales que la literatura especializada ha delineado para intentar explicar los procesos de integración, su funcionamiento y objetivos. Así, una segunda lectura de éste capítulo implicó ver los diferentes abordajes explicitados y su capacidad para dar los fundamentos básicos en la construcción del argumento a desarrollar a través del análisis empírico, durante el resto de la tesis. Si bien la enumeración de tales abordajes no quiere decir que efectivamente sean evaluados en sus aspectos empíricos para el caso del Mercosur, han contribuido a delinear teóricamente tal argumento.

MERCOSUR EN FOCO: EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

2.1. Deconstrucción del proceso decisorio del Mercosur

¿Cómo se evalúa si una normativa del Mercosur fue derivada de un proceso de toma de decisiones bilateral? La construcción de indicadores operativos que permitan entender la dinámica intergubernamental en las negociaciones es a lo que apunta el presente capítulo. Para ello, se hace necesaria la comprensión del proceso decisorio desde su raíz, por lo que se propone hacer una *deconstrucción*, en el sentido de construir un relato del proceso que permita identificar sus partes para comprenderlo.[96] La selección de los documentos que servirán de fuentes primarias, la descripción de la metodología utilizada para la clasificación de esos documentos, la identificación y selección de los datos relevantes para la descripción del proceso de toma de decisiones lo más fehacientemente posible, se hacen imperiosos antes de adentrarnos en el proceso de bilateralización. Esa deconstrucción del proceso decisorio del Mercosur en todas sus fases será la clave para conocer mejor al bloque, saber cuáles han sido las decisiones tomadas y las no tomadas; sobre qué asuntos trataban y cuáles eran las ideas y preferencias de los tomadores de decisión en los momentos claves, así como también, identificar los procesos en los que no hubo consensos es una de las tareas que se propone el presente capítulo.

El proceso decisorio del bloque tiene algunas características que nos gustaría resaltar, desde el Tratado de Asunción (artículo 16), y en todos los

[96] El término deconstrucción, tal como entendido por la Real Academia Española, http://dle.rae.es/?id=ByV94TP.

órganos e instancias decisorias, se estableció el principio del consenso para la toma de decisiones, esto implica dos consecuencias importantes para nuestro análisis. En primer lugar, dicha **construcción de los consensos se hace sobre una base inter-gubernamental**, son el producto de negociaciones interestatales motivadas por la convergencia de intereses (MORAVCSIK, 1998). En este sentido, se *suman las voluntades nacionales* expresadas a través de funcionarios gubernamentales de cada uno de los países miembros, en cada uno de los órganos creados por el Tratado. Por lo que no existe una voluntad de ceder competencias en favor de instituciones comunes[97]; sino que, por el contrario, la toma de decisiones se concentra en órganos conformados por altos funcionarios gubernamentales, en el caso del Consejo y el Grupo Mercado Común, y, fundamentalmente por diplomáticos, en el resto de los organismos que actúan en el proceso de toma de decisiones. Así como también, en los últimos años, se han multiplicado la cantidad de funcionarios ministeriales participantes del proceso decisorio. Esto nos da la pauta de que los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones son variados, dependen directamente de los gobiernos de los países miembros del bloque y no necesariamente son los mismos actores a lo largo del proceso de negociación de los diferentes asuntos.[98]

Por lo que deberíamos esperar un protagonismo fuerte en: iniciativa, poder de decisión y posterior implementación de los resultados de las negociaciones, tanto de los líderes gubernamentales de los cuatro Estados, como de los altos funcionarios de gobierno (Ministros y jefes de algunas agencias gubernamentales), y de los diplomáticos encargados de las

[97] El artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto establece que los órganos con *capacidad decisoria* son de *naturaleza inter-gubernamental*, esa constatación es uno de los elementos diferenciales entre la elección de la teoría de la supranacionalidad o de la inter-gubernamentalidad, para el análisis de la toma de decisiones en el Mercosur. Opción que no todos los analistas han tenido en cuenta cuando reclaman, como solución a los problemas de cooperación dentro del Mercosur, la instauración de instituciones supranacionales. Véase, por ejemplo: (Ventura, 2005; Camargo, 2010). Aun sobre este asunto, hay otros abordajes que consideran exitosa la no inclusión de mecanismos supranacionales en los acuerdos institucionales del Mercosur, y que le atribuyen a la inter-gubernamentalidad tal como fue diseñada, el relativo éxito del proceso de integración (Malamud, 2003).

[98] Esta es una de las razones por las en este trabajo no se privilegió la realización de entrevistas a los negociadores; prefiriéndose dar protagonismo al análisis de los procesos decisorios institucionalizados. Esto es, focalizar el análisis a la estrategia del contenido de las actas de las reuniones, de la normativa específica resultado de las negociaciones y de las declaraciones de cúpula hechas por los presidentes de los Estados parte del Mercosur.

negociaciones en los grupos especializados del bloque; durante todo el período de estudio. Además, en un momento posterior en el desarrollo del Mercosur, existiría protagonismo en las instancias decisorias de las diferentes autoridades encargadas de la conducción de las instituciones del Mercosur, sobre todo en la generación de información necesaria para la toma de decisiones de los órganos deliberativos. A este respecto, es importante señalar que no se descarta en algunos análisis la capacidad de que las nuevas instituciones mercosureñas, en especial los Institutos con sede y funcionamiento propios, se conviertan en una burocracia especializada capaz de generar demandas de integración internas, formulación de políticas públicas conjuntas e, inclusive competencia por las atribuciones y presupuestos dados a cada institución.[99]

Otra de las características resaltables del proceso decisorio mercosureño es que el **consenso se alcanza con la presencia de todas las partes**, por lo que implica también, unanimidad, preservando íntegramente la voluntad de todos los Estados (Ventura, 2005). Consecuentemente, la no expresión de voluntad de cualquiera de los Estados sobre un asunto específico, lleva a la concentración del poder de veto igualitariamente entre las partes. Este poder de veto deriva de los acuerdos institucionales creados por los Estados para la toma de decisiones dentro del bloque (opción escogida en Asunción y mantenida en Ouro Preto[100]) y merece un paréntesis teórico para explicar por qué es tan importante la identificación de las instancias en las que los Estados miembros aplican ese poder de veto.[101]

---

[99] Sobre las transformaciones de las organizaciones comunitarias y la evolución de sus burocracias y políticas públicas desde una perspectiva histórica-institucionalista véase Paul Pierson (1994; 1996); para un análisis de éstos efectos para el caso de la Unión Europea puede consultarse también (Closa, 2003). Ya, para el caso del Mercosur ha habido algunos trabajos que exploran estos conceptos en la evolución institucional del bloque, en especial, Tessari y Mariano (2010) lo consideran para el caso de los gobiernos subnacionales como actores no ejecutivos de la integración y Kfuri (2015) señala la posibilidad de que, como consecuencia del regionalismo multifacetado, se generen presiones endógenas para establecer más cooperación desde las nuevas instituciones regionales.

[100] Firmado en diciembre de 1994, el Tratado de Ouro Preto establece la estructura institucional del bloque, los diferentes órganos que representarían a las delegaciones nacionales, sus funciones y formas de tomar las decisiones, recomendaciones y consultas, respectivamente.

[101] Un buen análisis de cómo ha sido utilizado el abordaje de los actores con poder de veto en diferentes campos de la Ciencia Política se encuentra en Hallerberg (2011) ; dónde el autor considera los pros y contras de la utilización de dicho abordaje a nivel empírico y concuerda

"Un actor de veto es un tomador de decisiones individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para el cambio del *status quo*"[102]; Tsebelis propone estudiar las comparaciones entre diferentes regímenes políticos-institucionales a partir de los resultados que éstos generen en términos de estabilidad o cambio en los patrones anteriores, es decir, en el *status quo.* Para ello, el autor plantea en primer lugar, la posibilidad de estudiar a los actores de veto a través de su identificación; saber cuán fácil es cambiar el *status quo* bajo las diferentes condiciones institucionales nos brinda la posibilidad de entender, también, cuan estable es el sistema político-institucional que estamos estudiando. En el caso del Mercosur, son fácilmente identificables, *a priori* todos los Estados miembros son actores de veto, ya que para que una decisión sea tomada (cambie el *status quo*) es necesaria la unanimidad. Sin embargo, la identificación de los momentos en los cuales los Estados ejercen su poder de veto no es tan fácil de reconocer y amerita un estudio pormenorizado de la toma de decisiones dentro del Mercosur.

Por otro lado, Tsebelis también apunta a la identificación de las preferencias[103] entre los diferentes actores para identificar la probabilidad de que el *status quo* continúe o se modifique. A este respecto, es importante su aporte ya que destaca las diferentes posibilidades de que se modifique el *status quo* cuando existen más de dos actores de veto a través del examen de la *distancia ideológica* entre ellos.

El esquema planteado por el autor es el siguiente: ante la existencia de tres (o más) actores de veto con diferentes preferencias, la posibilidad de que el *status quo* se mantenga se ve reducida cuanto mayor es la *distancia ideológica*[104] (diferencias en las preferencias) entre ellos. A través del esquema

---

con Tsebelis en que es una buena aproximación para saber quién tiene la última palabra ante la posibilidad de cambiar o continuar con cierta política.

[102] "A veto player is an individual or collective decision maker whose agreement is required for the change of the status quo" (Tsebelis, 2000, p. 442) [traducción libre].

[103] Estas preferencias, en su condición de Euclidianas, pueden ser ubicadas en círculos conformando la frontera de Pareto para cada actor, cuyos puntos son todos preferidos indiferentemente. Esto es, cualquier opción escogida dentro de ese círculo es preferida por ese actor.

[104] En un trabajo anterior, el autor le llama *congruencia ideológica*, a la distancia entre las posiciones políticas de los diferentes actores de veto (Tsebelis G. , 1995, pp. 308-9); sin embargo, el término *distancia ideológica* es adoptado en trabajos posteriores.

que representa las preferencias de los actores de veto mediante círculos, la intersección de éstos daría el espacio para que el *status quo* se mantenga; por lo que cuanto mayor sea la *distancia ideológica* entre los actores, menor sería ese espacio concéntrico. Al introducir este concepto el autor consigue identificar los momentos de consenso entre los actores de veto y las maneras en que las opciones válidas para uno pueden ser *absorbidas* completamente por las opciones, también preferidas, por otro actor; por lo que la posibilidad de modificar el *status quo* se ve aumentada, cuanto más actores con mayores diferencias en sus preferencias, mayor será esa posibilidad (Tsebelis G. , 2000, pp. 448-455).[105]

La identificación de los momentos en los cuales estos efectos se manifiestan es clave, para la comprensión de los consensos, tanto cuándo éstos fueron unánimes, como cuando fueron construidos a través de mecanismos de acercamiento en las negociaciones, o cuando existieron bloqueos por parte de una de las partes en el transcurso del proceso decisorio del Mercosur. Fundamentalmente, esta visión nos da la pauta de cómo se construyen los consensos entre diferentes actores con poder de veto, cuando la distancia entre las opciones preferidas por cada uno se ven acortadas a través de la *absorción* de la posición de los demás. Esta *regla de la absorción* también es un concepto introducido por el marco teórico de Tsebelis (2002) y es uno de los mecanismos más fácilmente identificables entre los Estados miembros para alcanzar los consensos. Muchas veces las diferencias entre las posiciones iniciales de los Estados se acortan, por lo que se crea un incentivo a no ejercer el poder de veto. Para la identificación de estos momentos, es necesaria la comprensión de la toma de decisiones en el Mercosur a través de

[105] Como explicamos en el capítulo anterior, una aplicación de los efectos de los actores de veto en el plano interno de los Estados como variable influyente en la configuración de equilibrios regionales, en particular, cuando existe un Estado considerado pivote, fue hecho por Föhrig del libro compilado por Tokatlian. Dónde el autor utiliza el argumento preliminar desarrollado por Tsebelis (cuanto más cantidad de actores de veto, con mayor congruencia y cohesión interna, mayor será la propensión a la estabilidad) para dar cuenta de las restricciones que los Estados ven a su accionar internacional, provenientes desde el ámbito doméstico (Föhrig, 2007). Debe aclararse, que la utilización de la teoría de los actores de veto hecha por Föhrig se restringe al argumento preliminar de Tsebelis (1995), dónde su preocupación principal era la explicación de los efectos de los actores de veto para la estabilidad/cambio de determinados regímenes institucionales, y no a su revisión posterior, en dónde el autor señala la posibilidad de que aumente la propensión al cambio al aumentar el número de actores de veto y su distancia ideológica (Tsebelis, 2000).

su descripción con el máximo nivel de exhaustividad posible, aunque cuidando de ser concisa en los detalles relevantes.

Por otro lado, existen otras prerrogativas institucionales atribuidas a las partes del Mercosur que generan ciertos efectos en los resultados de las negociaciones. A partir del Protocolo de Ouro Preto la estructura institucional del Mercosur se divide en dos tipos de organismos, los deliberativos (Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio) y los órganos consultivos o administrativos (la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social y la Secretaria Administrativa).[106] Esta estructura institucional mantiene el principio de la unanimidad para la toma de decisiones, adoptado en el Tratado de Asunción, por lo que permanece el carácter intergubernamental durante todo el proceso decisorio, a lo que se le suma **la institucionalización del poder de *agenda setting*[107] que recae sobre el país que ejerza la Presidencia Pro Témpore**.

Jonas Tallberg (2003) ha estudiado las maneras como la presidencia del consejo europeo influencia la agenda de las negociaciones y hace importantes aclaraciones sobre las funciones que se le atribuyen al cargo de *chair* como presidente de cualquier organismo multilateral de toma de decisiones.[108] Al introducir la noción de *Presidencia Pro Témpore* en la estructuración de la agenda mercosureña, los gobiernos de los Estados parte establecieron ciertas prerrogativas para controlar la agenda de las negociaciones que ameritan una especial referencia. En primer lugar, tal como Tallberg señalara, la posibilidad de influenciar la agenda no solamente implica la introducción de nuevos asuntos a ser considerados (*agenda-setting*), sino también la posibilidad de atribuirles diferentes énfasis al tratamiento de los asuntos que ya se encuentran

[106] Véase el esquema del proceso decisorio del Mercosur, figura 4, pág. 133.
[107] La importancia de los agenda-setters en los resultados de las negociaciones interestatales fue originalmente introducido al mundo académico por McKelvey (1976) apud. (Tsebelis G. , 2002, pág. 11); sin embargo, y a pesar de que Tsebelis avanza en el grado de comprensión de los poderes atribuidos a quien controla la agenda (1995; 2000) es Tallberg (2003) quien mejor estructura sus principales consecuencias para las negociaciones inter-estatales.
[108] De hecho, el autor señala la importancia dada al liderazgo en los diferentes abordajes existentes para estudiar las negociaciones internacionales y tilda de *negligentes* a los referentes de la teoría de la elección racional por no reconocer dicho rol en la conformación de la agenda de las negociaciones (Tallberg, The Power of the Chair in International Bargaining, 2002).

dentro de ésta, o la posible exclusión de otros, por lo que el rol del presidente tiene protagonismo en la conformación de la agenda (*agenda-shaping*).[109]

La PPT del Mercosur se ejerce por un período de 6 meses rotativamente por orden alfabético y es, necesariamente, coincidente con la Presidencia del Consejo (según el artículo 12 del Tratado de Asunción, y el artículo 5 del Protocolo de Ouro Preto). Una de sus características es que, quien detenta la presidencia del Consejo, también preside el resto de los órganos intergubernamentales, el Ministro de Relaciones Exteriores que coordina al Grupo Mercado Común y a la Comisión de Comercio es el del gobierno de la Presidencia (arts. 11 y 17 del Protocolo de Ouro Preto, respectivamente).[110] Efectivamente, las atribuciones de la presidencia del Mercosur son mayores que las que podemos imaginar a partir del tímido artículo 12 del Tratado de Asunción que le atribuye la condición de temporalidad y rotatividad. Quien detenta la presidencia tiene, la prerrogativa para el establecimiento del lugar dónde serán hechas las diferentes reuniones; la posibilidad de llamar a reuniones extraordinarias de todos los órganos deliberativos, así como también, la responsabilidad de estructurar los trabajos preparativos de estas reuniones. Estos trabajos preparativos incluyen todas las capacidades de control sobre la agenda, tanto la estructuración de la misma, como también la delimitación de sus contenidos.

Por su parte, el margen de maniobra que tienen los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores ante ésta composición institucional es amplio; en primer lugar, los jefes de esta cartera (en ejercicio de la PPT) coordinan las reuniones de los tres órganos deliberativos (arts. 7, 11 y 17 del

---

[109] El autor adopta el término *agenda-shaping* como *un paraguas conceptual para tres formas alternativas de influenciar la agenda: agenda -setting, agenda- structuring y agenda.exclusion. Estas tres formas son diferentes y mutuamente excluyentes en términos lógicos y conceptuales. Agenda-setting se refiere a la introducción de nuevos asuntos en la agenda política. Agenda-structuring, al énfasis colocado (o no) en la discusión de los asuntos que ya se encuentran dentro de la misma. Mientras que la exclusión de la agenda se refiere a la posibilidad de instituir barreras a la discusión de determinados asuntos en la agenda* (Tallberg, 2003, pág. 5) [traducción libre].

[110] Además, quién detenta la PPT del Mercosur es portavoz del bloque en los foros internacionales en los que se haya consensuado actuar coordinadamente. (Decisión n° 14/1991).

Protocolo de Ouro Preto)[111] lo que refuerza el carácter inter-gubernamental ya explicitado en el Tratado de Asunción. En segundo lugar, al haber instaurado un sinnúmero de órganos consultivos que formulan recomendaciones a los organismos deliberativos, como veíamos en el capítulo anterior, la información detallada que se toma como insumo para la toma de decisiones está básicamente concentrada en dichos organismos; a pesar de que los deliberativos mantienen su poder de negociación y veto intactos. Todos los organismos de consulta son integrados por miembros del cuerpo diplomático de los Estados miembros (en ocasiones acompañados por miembros de medio y alto rango de las carteras ministeriales) y, alternativamente, detentan también la presidencia de éstos. Por lo que los poderes de *agenda-setting*, *shaping* y exclusión planteados anteriormente se reproducen en todos los organismos del Mercosur a través de ese mecanismo de extensión de la PPT.

A esto cabe agregarse que existen organismos consultivos creados para el tratamiento específico en materias cada vez más amplias, entre ellos encontramos, las Reuniones Especializadas y de Ministros, los Grupos de Trabajo y los *Grupos Ad hoc.* Todos ellos establecidos para el estudio de temas relacionados con la integración económica, en un primer momento, y a la ampliada[112], posteriormente. Ninguno de estos organismos cuenta con la legitimidad institucional para la toma de decisiones, aunque, en la práctica, sean los responsables por el contenido de las mismas.[113]

Las declaraciones presidenciales, por su parte, son otra instancia dónde se manifiesta la voluntad política de los Estados miembros que no está

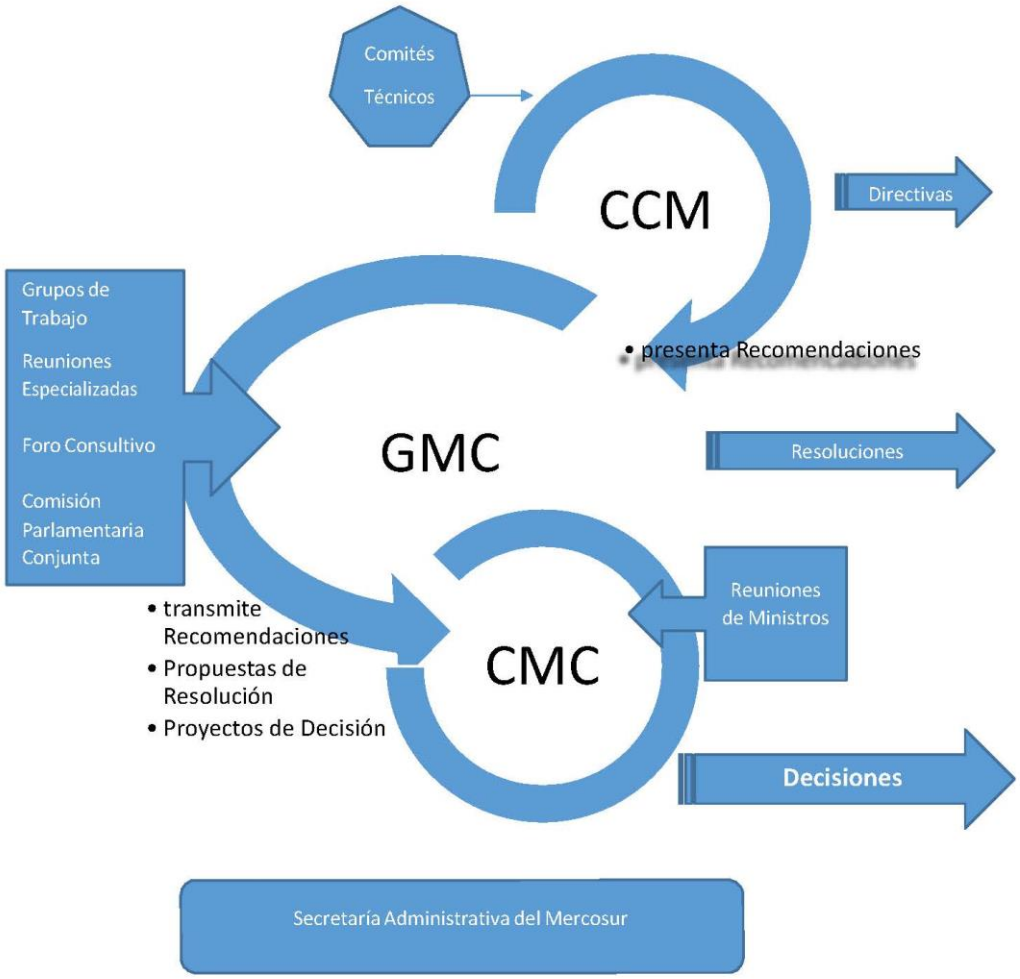
[111] Ver reglamento interno del CMC, decisión 2/98; reglamento interno del GMC, decisión 4/91; y decisión 9/94 (que crea la comisión de comercio).
[112] Para una discusión sobre las nociones de lo que representaría esa *integración ampliada* véase (SARTI, LEITE, PERROTA, & CARDOSO, 2012), en especial el prefacio de Samuel Pinheiro Guimarães y la presentación del libro de Ingrid Sarti; además, una ampliación de los elementos conceptuales de la integración ampliada puede encontrarse en (SARTI, 2010; 2011; 2011). Mientras que un resumen de las discusiones sobre el término de integración ampliada, y la utilización de este efecto de ampliación de las instituciones mercosureñas como manifestación de un nuevo concepto de *regionalismo multifacetado* se encuentran en (Kfuri, 2015).
[113] Véase en la figura n° 3 del anexo del capítulo 2 (pág.349.), el mapa con la estructura institucional del Mercosur que da cuenta de la cantidad de organismos subalternos para el tratamiento de los diferentes asuntos que han sido creados. Asimismo, un análisis exploratorio de la cantidad de organismos creados y su vinculación con la bilateralización del bloque planteada en la hipótesis puede verse en (Granja, 2013; 2015).

expresamente establecida en ningún *Tratado fundacional* sin embargo, los principales *consensos políticos* a los que el Mercosur arriba son manifestados en este tipo de declaración conjunta entre los Presidentes del Mercosur. Que, si tomamos como dada la importancia que han tenido los presidentes del bloque desde su constitución, y el reciente desarrollo de las políticas conjuntas, incluso atribuido por algunos estudiosos, a los cambios en los poderes ejecutivos de los Estados miembros, podemos afirmar que constituyen una fuente expresiva de la voluntad política del Mercosur (Malamud, 2010; 2003).

Entonces, partimos de la base de que la normativa del Mercosur puede tener como fuente jurídica esos tres organismos, el CMC, el GMC y la CCM[114] y, con consecuencias únicamente políticas, las declaraciones hechas en las reuniones de los Presidentes del Mercosur. Las Decisiones emanadas del CMC tienen carácter vinculante para los miembros, aunque no todas necesariamente deben ser incorporadas a la normativa jurídica de cada país, y son el *output* legal más común dentro del Mercosur. La mayor parte de la normativa legal del bloque se expresa a través de las decisiones del Consejo y todas ellas remiten a los objetivos y metas estipuladas en los textos fundacionales. Sin embargo, los contenidos finales de dichas decisiones remiten necesariamente a recomendaciones hechas por el GMC a partir, a su vez, de los acuerdos alcanzados en los diferentes grupos y comisiones de trabajo, y de las manifestaciones expresadas por las reuniones especializadas de ministros, tal como lo explica el siguiente esquema:

[114] Las directivas de la CCM no serán expresamente estudiadas por referirse a asuntos extremadamente específicos en materia comercial.

Figura 4: Esquema del proceso decisorio del Mercosur:



Notas:

Existen básicamente tres órganos a través de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa a través de Decisiones que son la 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 a través de 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), éste 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 extra-bloque y al establecimiento del Arancel Externo Común -AEC- (capítulo 2 del Tratado de Asunción, estructura orgánica, no modificado por Protocolo de Ouro Preto).

Elaboración propia

Uno de los elementos encontrados en la deconstrucción del proceso de toma de decisiones del Mercosur es la constatación de su complejidad intrínseca debido al carácter escalonado en la composición de la normativa. Mientras que, por un lado, existe una preponderancia del CCM sobre la toma de decisiones, el GMC adquiere relevancia en la construcción de los contenidos de tales decisiones.

A pesar de la acertada posición de algunos trabajos que colocan la responsabilidad de la conducción política del bloque a las categorías ejecutivas, en particular, a la preponderancia de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros e incluso a la personalidad y tipo de liderazgo de sus presidentes. No debe ser dejada de lado la importancia de los diferentes actores en dicha toma de decisiones que, en última instancia tiene una conducción política presidencial, pero que se nutre de la participación de más actores en dicho proceso (Malamud, 2010).

Tal como lo constatara Ventura, “una parte considerable de la producción normativa del Mercosur resulta, en realidad, de la dualidad de las relaciones entre el GMC y la [*sic*] CMC, pero también de las reuniones de ministros y el GMC.” (2005, pág. 147). Esa dualidad en la iniciativa legislativa del Mercosur se traduce en el hecho de que, en la práctica, el Consejo tiene la función de homologar las decisiones propuestas por el Grupo que, como consecuencia, adquiere un protagonismo en la iniciativa legislativa. De hecho, el GMC es protagonista del proceso decisorio en dos oportunidades, además de las prerrogativas que le fueran atribuidas por el Protocolo de Ouro Preto. Al ser el GMC quien transmite tanto a la CCM, como a los grupos especializados, la agenda a ser tratada (y la esperada por el Consejo), tiene la prerrogativa de crear las demandas tanto hacia arriba (Consejo) como hacia abajo (CCM y diferentes reuniones y grupos).

Por último, debe constatarse que la composición del GMC no se restringe a la coordinación del Ministro de Relaciones Exteriores (del gobierno del Estado que tenga la PPT), sino que también es necesaria la presencia (o representación) de los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales (o sus autoridades equivalentes) de todos los Estados parte (artículo

11 del Protocolo de Ouro Preto). La intergubementalidad conferida al órgano debe, entonces, integrar las visiones de (al menos) tres carteras ministeriales en el nivel interno de los Estados; ese hecho ha sido de fundamental importancia para quitarle protagonismo al cuerpo diplomático (responsable por la coordinación de todas las instancias consultivas). Esta responsabilidad se ve compartida, en el caso exclusivo del GMC, entre las carteras que detentan el poder de fijar las políticas económica y monetaria de los Estados parte.

Esta exclusividad de la representación de las carteras económicas en el GMC aún existe y connota una clara intención de coordinación de políticas macroeconómicas regionales desde el inicio del período. Sin embargo, tal como podrá verse en el análisis empírico, la participación *ad hoc* de representantes de otras carteras en las reuniones se ha incrementado. Han habido inclusiones importantes a la dinámica de trabajo de los grupos dependientes del GMC, la participación de la sociedad civil y del Alto Representante General del Mercosur, por citar algunos ejemplos, sugieren una amplitud de los actores en la toma de decisiones desde esos ámbitos (Kfuri, 2015).

El funcionamiento específico del GMC merece una especial consideración en el análisis empírico, la responsabilidad de los Ministros es también la de conciliar intereses, además de tomar la decisión final al pasar las iniciativas al CMC. Esta función de receptor de las consultas desde los grupos dependientes y órgano solucionador de posibles controversias entre ambos niveles ha sido desarrollada por el GMC desde el comienzo del período. Sin embargo, con el aumento de la cantidad de grupos dependientes y la ampliación de la participación en las reuniones a otras carteras, la responsabilidad de la toma de decisiones de los ministros de Economía, Bancos Centrales y de Relaciones Exteriores se vería diluído.[115] Aunque, como señalaran Perotti y Ventura, las Reuniones de Ministros estén aun supeditadas a la aprobación de sus proyectos al GMC; una vez que es a través de éste órgano que se remiten al CMC (Perotti & Ventura, 2004.P.24).

[115] Véase la cantidad de grupos dependientes del GMC en la figura n°3 del anexo de éste capítulo, pág. 349. Para la reafirmación del proceso legislativo del Mercosur desde una perspectiva jurídica, puede consultarse (Perotti & Ventura, 2004).

Estas afirmaciones constatadas mediante la deconstrucción del proceso decisorio del Mercosur tuvieron influencia en la forma en que fue diseñada la estrategia de investigación. Así, la selección de los documentos del universo de análisis, así como la construcción de las categorías que siguen a continuación, están directamente vinculadas a la deconstrucción del proceso que las preceden; tanto para identificar a los organismos responsables por la toma de decisiones, como a los actores que participan desde los diferentes ámbitos de las negociaciones.

2.1.1. Selección de Documentos analizados – Universo de Análisis:

Dada la complejidad inherente al proceso decisorio del Mercosur, la estrategia utilizada para la selección de los documentos a ser analizados es clave para la identificación de algunos de los patrones que nos estarán respondiendo cómo fueron tomadas qué decisiones.

Para ello, proponemos pensar, en primer lugar, en un **panorama general de las decisiones tomadas por el Mercosur** por medio del análisis de contenido documental de tres de los resultados legales que pueden resultar de las negociaciones entre los diferentes organismos (y mecanismos) deliberativos y de consulta enumerados en la **deconstrucción del proceso decisorio**. La primera unidad de análisis son las Decisiones del CMC, por ser el *output* legal-normativo final del proceso decisorio, y la manera como se conduce ejecutivamente el Mercosur.[116] La segunda unidad de análisis son las actas de las sesiones de los diferentes grupos y reuniones especializadas, como momento en que se expresan los intereses previos de cada uno de los

[116] Cabe recordar que un análisis de las Resoluciones del GMC y de las directivas de la CCM desde 1991 hasta 2010 fue realizado para la investigación de la maestría, en dónde se hizo una sistematización de la totalidad de los outputs legales de esos organismos de acuerdo a los asuntos tratados por cada uno (Granja L. H., 2011).

Estados durante las negociaciones. Nuestra última unidad de análisis será, finalmente, las declaraciones de las cúpulas presidenciales, por ser el ámbito de mayor representatividad de la voluntad política conjunta del Mercosur.[117]

Asimismo, consideramos que un avance real en el entendimiento del proceso decisorio del Mercosur está directamente vinculado a su entendimiento cabal, por lo que, en el presente capítulo, se muestra la evidencia empírica más descriptiva y exhaustiva del proceso decisorio a modo de conformar un panorama general de las decisiones tomadas por el Mercosur. En especial, serán identificados los asuntos a los que hacían referencia y los diferentes momentos en los cuales hubo mayor o menor productividad en materia normativa; así como también los objetivos de los gobiernos al tomar las decisiones. Este necesario panorama general incluye el análisis de la primera unidad del universo normativo del Mercosur (Decisiones del CMC). Se describirán la cantidad de decisiones tomadas por el CMC, en función de tres criterios: 1) los asuntos tratados, o sea, los temas específicos a los que hacían referencia; 2) los objetivos político-ideológicos por detrás de la toma de decisiones, dónde se focaliza el análisis en las consecuencias que tales decisiones generaron, o pudieron generar, para el funcionamiento del Mercosur; y 3) la forma en que fue tomada la decisión, el proceso de su negociación.

En segundo lugar, pretendemos adentrarnos en la **operacionalización de nuestra variable dependiente** a través de la reconstrucción de cómo se tomó la decisión. El foco del análisis serán las actas de las diferentes reuniones (especializadas y de grupos), nuestra segunda unidad de análisis, con el objetivo de identificar quién tiene la iniciativa de las decisiones; la manera como

[117] Ya que, como destacara Ventura, hay una "ausencia de participación en el ejercicio del poder normativo del órgano de representación de los pueblos, la Comisión Parlamentaria Conjunta" (2005, p. 150). Por otro lado, a pesar de que la creación del ParlaSur y la inclusión de la discusión sobre la participación social en la toma de decisiones del bloque ha sido instaurada, aun no se sabe si tales *instancias de participación serán efectivas como representantes de la sociedad civil* (Kfuri, 2015, p. 87). La creación del ParlaSur lleva a algunos analistas a considerar que está directamente vinculado a la *aplicación efectiva de las normas*, ya que influiría directamente en la capacidad de su internalización en cada uno de los Estados parte (Perotti & Ventura, 2004); mientras que otros abordajes no consideran la existencia de tal déficit democrático, al menos en la legitimidad de la normativa conjunta, por lo que consideran que el ParlaSur no deja de ser un mecanismo de la retórica y la *disonancia cognitiva* expresada por el *proyecto integracionista* (Malamud, 2010).

se arriba a los (des)acuerdos, y los eventuales vetos a algunas iniciativas. La operacionalización del proceso de bilateralización al que hemos hecho referencia anteriormente, es el objetivo final de toda la deconstrucción del proceso decisorio y será expuesta en el próximo capítulo.

A pesar de que la cantidad de decisiones *per se* no nos está describiendo nada sobre la bilateralización, es importante entender de qué han tratado esas decisiones, su contenido específico, para obtener más información sobre el fenómeno que se intenta dar cuenta. Así como también, es de especial relevancia la forma en la que esa decisión fue tomada, el proceso anterior de su negociación; ya que es ahí donde el proceso escalonado entra en acción. Al escoger los documentos a analizar, también debe tenerse en cuenta el método escalonado de toma de decisiones del bloque; ya que es de esa manera que, posteriormente, puede hacerse el seguimiento de una decisión desde si iniciativa hasta su aprobación final por el Consejo. Se debe tener consideración no solamente al texto de la decisión final tomada, sino también las diferentes recomendaciones emanadas de las comisiones y grupos de trabajo, hacia el GMC y remitidas, luego, por éste para el CMC, para poder tener acceso a las posiciones primogénitas de los Estados (sus intereses previos al proceso de negociación).

Para ello, se clasificó parte de la normativa del Mercosur en categorías de análisis construidas en el programa de tratamiento de datos cualitativos NVivo, con el fin de determinar cuáles han sido los contenidos específicos de dichas decisiones (criterio 1); los objetivos político-ideológicos que los gobernantes buscaban (criterio 2); y la forma en que las decisiones fueron negociadas (criterio 3). Por tales motivos, analizaremos, en primer lugar, sobre qué asuntos trataban las 855 decisiones emanadas del Consejo Mercado Común desde 1991 hasta 2014. En segundo lugar, el énfasis analítico será colocado en las consecuencias para el funcionamiento del bloque, los diferentes objetivos (cumplidos o no) que los gobiernos de los Estados tenían para la creación de las 855 decisiones.[118]

[118] Si bien existen Decisiones que fueron derogadas posteriormente, el universo incluye todas las decisiones tomadas por el CMC, por lo que no distinguimos en el análisis su fuerza

En tercer lugar, se analizará la forma en que dichas decisiones fueron tomadas, considerando la segunda unidad de análisis, las actas disponibles[119]de las reuniones mantenidas por: a) el CMC (61 actas); b) el GMC (95 actas); c) la CCM (110 actas); d) las Reuniones de Ministros y, por último, f) algunas de las actas en donde se expresan las recomendaciones de los diferentes grupos, procurando identificar los consensos alcanzados, los asuntos en dónde no se alcanzó ningún acuerdo y las formas cómo dichos acuerdos fueron arribados. En resumen, considerando las actas analizadas de dichas reuniones, fueron tomadas como universo de análisis un total de 582 actas relevantes, cuyos principales resultados se explicitan en el próximo capítulo.

Una última consideración sobre las actas merece especial referencia. Debido al carácter escalonado que tiene el proceso decisorio del Mercosur, la estrategia planteada para su reconstrucción también debe seguir el mismo patrón.[120] Es por tal motivo que la selección de los documentos a analizar obedeció a la búsqueda de quiénes eran los responsables finales por la toma de decisiones dentro de la estructura interna escalonada. Para ello, se analizaron, en primer lugar, las actas de las reuniones del CMC dónde se resumían la cantidad de decisiones tomadas y los asuntos que aún estaban en tratamiento por parte de los diferentes organismos (los asuntos tratados y sobre los cuales no se alcanzaron acuerdos). Luego, se prosiguió al análisis de

---

vinculante o vigencia ya que, a pesar de derogadas, algunas de las decisiones forman parte del acervo normativo que alguna vez rigió (o rige) durante el período de estudio. Por otro lado, también cabe aclarar que existen decisiones del Mercosur que no han tenido aplicabilidad porque no han sido internalizadas por los respectivos Estados; por lo que, a pesar de tener fuerza vinculante, no son efectivas (cosa que la presente tesis no pretende evaluar). Véase a éste respecto la recopilación de normas con su internalización hecha por (Perotti & Ventura, 2004).

[119] Vale la pena señalar que las actas disponibles no representan la totalidad de las reuniones mantenidas por y entre los diferentes órganos del Mercosur, ya que buena parte de las mismas son de carácter reservado y no hay disponibilidad para su acceso en la base documental de la página web del Mercosur (http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5662/2/innova.front/registro-de-reuniones)

[120] Ese carácter escalonado se revela claramente a través del Reglamento Interno del CMC, art. 17 : “Las Reuniones de Ministros se pronunciarán mediante acuerdos que *deberán ser aprobados por el Consejo del Mercado Común*. *Las conclusiones y acuerdos alcanzados en las Reuniones de Ministros deberán constar en acta* que se identificará con las siglas MERCOSUR/RM.../ACTA debiendo archivarse un ejemplar original en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *Las Reuniones de Ministros remitirán copias de las actas y acuerdos alcanzados en sus reuniones al Grupo Mercado Común* por intermedio de sus respectivas Secciones Nacionales.”[diferente énfasis en el original] *Apud.* (Perotti & Ventura, 2004, pág. 24).

las actas del GMC dónde son expuestos los resúmenes de las reuniones de los Grupos de Trabajo, Especializadas y de Ministros. En ellas también son discriminados los posibles acuerdos alcanzados en el seno de estos organismos de consulta, así como también, las directivas proclamadas por la Comisión de Comercio.

Dicho esto, de la cantidad de actas disponibles en el sistema de documentación del Mercosur (no todas las reuniones generaron documentación, y en las que hubo, no se encuentran disponibles la totalidad) se seleccionaron las que merecían análisis por cumplir con alguno de los siguientes requisitos: a) identificaba el país que tomaba la iniciativa sobre el asunto tratado; b) identificaba la postura de los Estados sobre el asunto tratado (acuerdo o desacuerdo con determinada iniciativa propia o ajena); c) brindaba alguna información sobre los objetivos, posicionamientos y preferencias de los Estados sobre los asuntos tratados.

Finalmente, nuestra tercera unidad de análisis será el foco para la identificación de las convergencias ideológicas existentes entre los gobiernos del Mercosur y manifestadas a través de las Declaraciones hechas por sus presidentes. Desde 1991 hasta 2014 en oportunidad de las reuniones del CMC los presidentes de los Estados parte han acostumbrado emitir comunicados conjuntos; éstos reflejan las posiciones políticas consensuadas en dichas reuniones. Por otra parte, desde 1994 hasta 2014 los presidentes, en las mismas ocasiones, han emitido Declaraciones Presidenciales; éstas también reflejan posiciones políticas consensuadas entre todas las partes. Sin embargo, mientras que en los primeros se repiten muchos argumentos derivados de los principios de los tratados fundacionales; en las segundas pueden evidenciarse más claramente las posiciones y cambios de rumbo en las políticas específicas. Por tales motivos, hemos decidido utilizar las Declaraciones Presidenciales y no los Comunicados Conjuntos que, a pesar de existir para todo el período, son menos útiles para la identificación de los posicionamientos que aquellas.[121] Las

[121] En el anexo del presente capítulo puede verse la relación entre cantidad de comunicados conjuntos y declaraciones realizadas para el período; vemos que las diferencias entre estas casi no son significativas en cada año. A excepción del período de crisis, 1999-2002 cuándo la cantidad de comunicados es mayor que la de declaraciones, lo que es una buena razón para

74 Declaraciones Presidenciales realizadas desde 1994 hasta 2014 serán el objeto de análisis en el capítulo cuatro.

Por último, la selección de los documentos analizados obedeció a los criterios establecidos por los objetivos específicos de la tesis, se creó una base de datos con los documentos (fuentes), se buscó y construyó la información y los datos relevantes basados en dichos documentos, a saber: las decisiones tomadas y las actas de las reuniones que las negociaron; así como también en las declaraciones políticas conjuntas de sus presidentes.

En total, fueron analizados 1514 documentos que (exceptuando los Tratados fundacionales) representan, a su vez, la totalidad de las decisiones tomadas de carácter vinculante del Mercosur (855). La totalidad de las declaraciones políticas hechas por sus presidentes (74). Y buena parte de las actas emanadas de las 5339 reuniones mantenidas por la totalidad de sus órganos deliberativos y consultivos. Muchas de estas actas no están disponibles en la página del Mercosur; y otras, no representan una buena fuente documental por no registrar quiénes planteaban las iniciativas, ni cómo se arribó a las decisiones tomadas. Por este motivo, la selección de las actas analizadas obedeció los criterios de representatividad y disponibilidad, en primer lugar; así como el de la pertinencia de la información contenida para el análisis, en segundo lugar. Según estos criterios el total de actas analizadas es de 582.

A continuación, se resumen la cantidad de documentos analizados por año, así como también, la cantidad de reuniones realizadas (cabe señalar, que al ser creciente la cantidad de organismos creados por el Mercosur, la cantidad de reuniones también crece exponencialmente).

---

escoger estas últimas como aproximación a la convergencia ideológica entre los presidentes (en este caso, divergencia). Tabla n° 6, pág. 350.

Tabla n° 7 - Resumen del universo documental analizado:

Años	Decisiones	Declaraciones Presidenciales	Actas Reuniones	N°Reuniones
1991	16		11	10
1992	11		13	14
1993	13		15	12
1994	29	4	13	23
1995	9	4	19	90
1996	18	4	16	135
1997	26	0	13	184
1998	23	2	18	199
1999	25	4	15	171
2000	70	2	12	213
2001	16	1	17	208
2002	32	2	12	179
2003	41	3	13	240
2004	55	0	15	237
2005	40	3	19	286
2006	38	2	21	296
2007	62	4	49	374
2008	59	6	57	359
2009	33	4	27	311
2010	67	7	49	398
2011	39	5	53	416
2012	68	6	44	401
2013	18	4	33	349
2014	47	7	28	234
Totales	**855**	**74**	**582**	**1514**

Fuente: Elaboración propia

2.1.2. Construcción de las categorías de análisis

Las categorías de análisis construidas son, en el lenguaje del programa de tratamiento de datos, los distintos “nodos” en los que se codifican los documentos incluidos en la base. La construcción de las categorías remite a las diferentes perspectivas que el investigador tenga y a sus objetivos específicos. En este caso, fueron construidos un total de 37 nodos, buena parte de ellos con sub-nodos (totalizando 324 subcategorías) dónde se colocan asuntos adyacentes al tema principal para tener un mayor grado de especificidad en el análisis y en las búsquedas dentro de la base de datos. Los documentos fueron

clasificados dentro de esas 37 categorías a través de su lectura y codificación por líneas. Este tipo de codificación permite que, al mismo momento que se hace la lectura del documento, el investigador pueda ir codificando las líneas de cada uno de ellos dentro de los nodos previamente construidos bajo los criterios expuestos. Por lo que cada documento fue clasificado de acuerdo al asunto que trataba, a los objetivos planteados y, de ser identificable, la manera en cómo fue negociado. Esa clasificación respondió a un análisis categorial que sistematizó las líneas con las referencias de cada documento en compartimentos acumulables transversalmente entre fuentes.

La codificación de los documentos se realizó mediante el análisis de contenido de los documentos del archivo del Mercosur, disponible en su página web institucional; por lo que los datos son considerados primarios, ya que son construidos a partir de la codificación realizada durante su lectura (Anduiza Perea, Crespo Martínez, & Méndez Lago, 2009).

Siguiendo esta lógica, la estrategia para la construcción de las categorías de la codificación fue bastante inductiva; se basó en la lectura de los documentos, intentando identificar en los temas tratados algunos patrones que serían los que irían a determinar sobre qué decidió el Mercosur en todo el período de estudio. En primer lugar, se identificaron los asuntos (criterio 1) mediante la lectura y siguiendo el orden de frecuencia en las apariciones, se crearon los asuntos con la mayor exhaustividad y detalles posibles; luego, esos patrones de temas también revelaron los intereses de los gobernantes, sus objetivos propuestos con las decisiones, por lo que también se pudieron trazar líneas interpretativas referentes a los aspectos ideológicos envueltos en las decisiones tomadas (criterio 2) en los diferentes momentos del período. Por último, la forma en que fue negociada la decisión (criterio 3), nos mostró los diferentes caminos para el establecimiento de los consensos, los desacuerdos entre los miembros, así como también las iniciativas y los vetos planteados.

Asimismo, este tipo de codificación permite identificar fácilmente el porcentaje de cobertura del documento, es decir, cuánto pesa dentro ese documento las líneas que estamos codificando dentro de cada criterio. Los asuntos (o formas de negociación) que estamos estudiando, en función del

total de la documentación referida. Esto nos dice la relevancia concreta del tema estudiado en cada normativa a través de la cantidad de referencias codificadas dentro de cada documento en relación al total del mismo, o sea, de su porcentaje de cobertura.

Así, los 1514 documentos codificados dentro de las 37 categorías se resumen en las tablas subsecuentes que, además, exponen la cantidad de documentos (*fuentes*, en el lenguaje del programa NVivo) codificados dentro de ese *nodo* (o *sub-nodo*) y el número de *referencias de codificación* (líneas marcadas dentro del documento). Nótese que la codificación no es única para cada fuente, por lo que un documento puede estar clasificado en más de una categoría (o subcategoría) a la vez. Además, los números representan la cantidad de documentos sin discriminar si son decisiones, declaraciones o actas; las siguientes tablas pretenden ser una aproximación general a la cantidad de datos obtenidos mediante el análisis de la base construida.

Tabla n° 8 - Categorías de análisis, criterio 1 Asuntos tratados en el Mercosur (n° de documentos y referencias):

Categorías creadas bajo el criterio 1, asuntos tratados por el Mercosur					
Categoría/Nodo (y sub-nodos)	Documentos	Líneas codificadas	Categoría/Nodo (y sub-nodos)	Documentos	Líneas codificadas
1) Acuerdos Marco	54	64	10) Compromiso Democrático	21	23
1.1. Comercio de Servicios	16	17	10.1. Bolivia	5	5
1.2. Judiciales	23	23	10.2. Chile	4	4
1.3. Medidas (Fito)Sanitarias	9	9	10.3. Golpe en Honduras	4	4
1.4. Migraciones	28	28	10.4. Quiebra instit. Argentina	6	6
1.5. Acuerdos Sectoriales	25	38	10.5. Rup. democrática Paraguay	8	10
1.5. Seguridad Social	6	6	11) Integración de Políticas	29	35
2) Administrativas	71	115	11.1 Planes Estratégicos	26	38
2.1. Aprobación de informes	9	9	11.1.1 Estatuto de la ciudadanía	2	2
2.2. Reglamentos	22	66	11.1.2 Fondo cultural	4	4
2.2.1. internos	17	20	11.1.3 Plan de inversiones	1	1
2.3. Simples	41	41	11.1.4 Plan Acción Social	3	3
3) Protocolos y Tratados	26	26	11.1.5 Plan para Educación	23	24
4) Integración Económica	56	60	11.1.6 Plan regional del Tabaco	2	2
4.1.Área de Libre Comercio (ALC)	14	15	11.1.7 Seguridad Regional	31	31
4.2.Comercio de Servicios	3	4	11.2 Política cultural	11	11
4.3.Defensa comercial externa	5	7	11.3 Política de Juventud	4	4
4.4.Especificidades Comerciales	23	24	11.4 Prod. y Consumo Sostenible	3	3
4.5.Mercado de capitales	13	13	11.5 Política educativa conjunta	28	28
4.6.Mercados integrados	35	38	11.6 Políticas de DD.HH. del M	21	21
4.7.Regulación de Mercados	46	46	11.6.1 Asilo Político	2	2
4.7.1.Arancel Externo Común	46	50	11.6.2 Coop. Segur. y Defensa	2	2
4.7.2.Aspectos judiciales	1	1	11.6.3 DDHH Carta 1948	2	2
4.7.3.Excepciones al AEC	22	24	11.6.4 Dec. Trabajo Infantil	2	2
4.7.4.Aspectos financeiros	5	7	11.6.5 Dec. socio-laboral	6	6
4.7.5.Mercado de trabajo	1	1	11.6.6 Política Migratoria	3	3
4.7.6.Origen de las mercaderías	31	33	11.7 Políticas de salud	5	5
4.7.7Restricciones no arancelarias	9	9	11.8 Políticas sociales	10	12
4.8. Política macroeconómica	14	18			
4.9. Promoción de exportaciones	7	7			
4.10. Promoción de inversiones	9	9			
4.11.ALN (Legislación Nacional)	35	76			
4.11.1.Derechos del consumidor	2	2			
4.11.2.Patente Mercosur	2	2			
4.12 Ronda Uruguay-Doha	9	9			
5) Fronteras y aduanas	35	40			
6) Controversias y sanciones	32	32			
7) Creación de organismos	49	52			
7.1 Comisión de Comercio	1	3			
7.2.FOCEM	70	158			
7.3 Fondo de Agricultura Familiar	5	5			
7.4 Fondo PYMES	11	11			
7.5 Foro Consultivo Subnacional	2	2			
7.6 Foro de Concertación Política	6	7			
7.7 Instituto de Formación	3	3			
7.8 Instituto de Pol. Púb. DD.HH	10	10			
7.9 Instituto Social Mercosur	16	16			
7.10 Observatorio de la Democracia	3	3			
7.11 Parlamento	21	21			
7.12 PP Distorsionan Competitividad	2	2			
7.13 Pueblos indígenas	2	2			
7.14 Reuniones y Grupos de Trab.	32	32			
8) Malvinas	15	18			
9) Zona de Paz	2	2			

Fuente: Elaboración propia con el programa NVivo entre los años 2012 y 2014

Vemos que bajo el primer criterio se crearon 11 categorías de análisis (color verde intenso) con sus respectivas sub-categorías (color verde claro). La primera de ellas remite a los llamados *Acuerdos* que han sido negociados sobre distintos asuntos, discriminados por subcategorías cuando la frecuencia (repetición del asunto tratado) así lo ameritaba, por lo que se crearon 6 subnodos dentro de esta categoría. Cabe aclarar que la denominación de la categoría como *Acuerdos*, responde a la concepción jurídica adoptada por los países miembros y no a un análisis del proceso de toma de decisiones. Ese sentido jurídico, establece la calidad de *acuerdo-marco* a "aquellos que establecen orientaciones, principios, enunciados programáticos u objetivos precisos, que las partes se comprometen a alcanzar por medio de acuerdos posteriores" (Pérez Otermin, 2000, pág. 20).[122] Los *acuerdos sectoriales* tienen que ver con la regulación del comercio, transporte y financiamiento de los diferentes productos intercambiados dentro del bloque; así como también los acuerdos alcanzados sobre temas tales como *migraciones*, cooperación en materia *judicial*, *comercio de servicios*, aspectos de la *seguridad social* y las *medidas sanitarias y fito-sanitarias* también son resumidos en ese nodo.

La segunda categoría creada se refiere a las Decisiones que trataban aspectos meramente *administrativos* de la conducción del bloque, como la *aprobación de informes* y *reglamentos*, así como las designaciones de cargos, licencias, y otros asuntos del funcionamiento cotidiano del Mercosur que fueron establecidos dentro de la sub-categoría *simples* (3 sub-categorías). También se creó una categoría específica para las decisiones que trataban sobre la negociación de los *Protocolos y Tratados* y para las *controversias y sanciones*.

Una de las categorías más importantes es la denominada *Integración Económica* que hace referencia a las disposiciones tomadas en materia comercial (establecimiento del *Área de Libre Comercio,* al *Comercio de Servicios*, *defensa comercial* externa *y otras especificidades*); a la regulaciones hechas en los diferentes mercados (*de capitales*, *integración de mercados internos* y diferentes *regulaciones* para el establecimiento del *Mercado Común*); a la *coordinación de políticas macroeconómicas,* las *políticas de promoción de*

[122] Apud. Ventura, 2005.

las inversiones y exportaciones, la armonización entre las *legislaciones nacionales* distintas y las disposiciones internas relativas la(s) *Ronda(s) Uruguay (GATT) y Doha (OMC)*. En total, esta categoría tiene 12 subcategorías, algunas de ellas con un tercer nivel de clasificación para obtener más detalles, en especial, sobre la *regulación de los mercados* (con 7 discriminaciones).

Por su parte, la categoría *Creación de Organismos*, como se comentara en el capítulo anterior, fue construida a partir de todas las decisiones que creaban algún tipo de institución dentro del Mercosur encargadas de llevar adelante la política conjunta sobre el asunto en cuestión. Así, los sub-nodos creados dentro de esa categoría remiten a las decisiones que establecían los objetivos de las instituciones creadas, regulaban su funcionamiento interno y la manera como se ejecutarían las políticas específicas, distinguimos (también con el criterio de la frecuencia presentada) las siguientes subcategorías dentro de *Creación de Organismos*: *Comisión de Comercio*[123]; *Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)*; *Fondo de Agricultura Familiar; Fondo para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)*; el *Foro Consultivo de los Estados; Provincias y Departamentos* (gobiernos sub-nacionales); el *Foro de Concertación Política*; el *Instituto de Formación de Recursos Humanos del Mercosur*; el *Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos;* el *Instituto Social del Mercosur;* el *Observatorio de la Democracia;* todas las decisiones que derivaron en la creación del *Parlamento del Mercosur* (así como también, previamente, las de la Comisión Parlamentaria Conjunta); las decisiones que establecían directrices para gestionar las *políticas públicas que distorsionan la competitividad* que, en su momento, fueron de especial interés de los gobiernos del bloque[124]; así como también la protección de los *pueblos indígenas;* y la creación de otras Reuniones ministeriales y Grupos *Ad*

[123] La CCM, a pesar de ser un órgano deliberativo del Mercosur y de estar regulada por el Protocolo de Ouro Preto, tiene la particularidad de haber sido creada por una Decisión expresa del CMC unos meses antes que se cerraran las negociaciones del referido Protocolo (Decisión CMC n° 9/1994).

[124] La Decisión CMC n° 20/1994 instruyó a la CCM a crear un Comité Técnico para el tratamiento de este asunto y le delegó las responsabilidades de identificar las medidas discriminatorias nacionales y clasificarlas de acuerdo a criterios preestablecidos de (in)compatibilidad con el Mercosur.

Hoc específicos a las que hacíamos referencia en el capítulo 1. En suma, fueron creadas 14 subcategorías dentro de *Creación de Organismos*.

La categoría *Compromiso Democrático* refiere a las decisiones que consideraron este asunto, anteriores y posteriores a la firma del Protocolo de Ushuaia.[125] Las subcategorías creadas se refieren tanto a los acuerdos complementarios celebrados entre los Estados parte del Mercosur y los denominados asociados (*Bolivia y Chile*); como a las diferentes disposiciones establecidas en las ocasiones en que se ejercieron las prerrogativas impuestas por el Protocolo de Ushuaia. A saber: ante la crisis política en Paraguay en marzo de 1999, la *quiebra institucional argentina* de diciembre de 2001, el golpe registrado en *Honduras* en junio de 2009, y la *ruptura democrática en Paraguay* de junio de 2012.[126] En total, la cantidad de subcategorías creadas para *Compromiso Democrático* es de 5. Las decisiones y declaraciones que versaban sobre el asunto de las *Malvinas* y el establecimiento de la región como *Zona de Paz* también se agruparon dentro de categorías específicas.

Por último, la categoría *Integración de Políticas* resume, por un lado, las decisiones que eran objeto de *Planes de Acción Estratégicos* para la promoción de políticas conjuntas en temas variados (la creación de las 7 subcategorías también obedece al criterio de la frecuencia).[127] Por el otro, se crearon subcategorías específicas para las diferentes políticas conjuntas que fueron implementadas (no necesariamente objeto de elaboración de un plan); fueron creados, entonces, 8 subcategorías con destaque en la creación de un tercer nivel de clasificación para las *Políticas de Derechos Humanos del Mercosur*.

Cabe resaltar que una codificación según el criterio de los asuntos planteados por las Decisiones del Mercosur similar, aunque más simple y obedeciendo a otros objetivos específicos de investigación, fue realizada en la

[125] El Protocolo de Ushuaia fue firmado el 24 de julio de 1998, define y regula el Compromiso Democrático de los gobiernos de los Estados parte asumido con anterioridad, tanto en el mismísimo Tratado de Asunción, como en la Declaración Presidencial de Las Leñas de 1992.
[126] Para un análisis de la ruptura democrática en Paraguay, puede consultarse: (Marsteintredet, Llanos, & Nolte, 2013; Duarte & Mello, 2014) ya, para un análisis de más larga duración del caso paraguayo con relación al Mercosur véase: (Lemgruber, 2007; Rodríguez, 2001)
[127] A pesar de que los *Planes Estratégicos* establecen los objetivos a largo plazo de los gobiernos del Mercosur, por lo que entrarían en el criterio 2, se decidió colocarlos aquí para darle prioridad a los asuntos en la agenda, ya que los objetivos fueron codificados bajo las categorías creadas por el criterio 2.

tesis de Regina Kfuri, dónde la mayor parte de los datos obtenidos en aquella investigación se condicen con los obtenidos en la presente (Kfuri, 2015).

Tal como lo muestra la tabla n° 9 (en la página siguiente), el segundo criterio para la creación de las categorías de análisis prestó especial interés a los aspectos político-ideológicos por detrás de las normativas aprobadas que reflejaban la voluntad o intención de los gobernantes al tomar determinada decisión. En ese sentido, se buscó delimitar los objetivos de las decisiones tomadas en función de 9 categorías (color rojo intenso) con sus respectivas 39 sub-categorías (rojo claro).

La denominada *Concertación Política* refiere a las decisiones que establecían el objetivo expreso de generar cooperación para, o bien coordinar las políticas nacionales; o concertar una política conjunta del bloque en alguno de los asuntos planteados. Las decisiones expresas de creación del Foro de Consulta y Concertación Política han sido clasificadas en esta categoría, así como también en la de Creación de organismos.

Tabla n° 9 - Categorías de análisis, criterio 2 (documentos y referencias):

Categorías creadas bajo el criterio 2, objetivos de las decisiones		
Categoría/Nodo (y sub-nodos)	**Documentos/Fuentes**	**Referencias/líneas codificadas**
1) Concertación Política	55	73
2) Fortalecimiento institucional	46	58
2.1 Apoyo institucional	25	60
2.2 Creación de Fondo Especial	5	5
2.3 Plan de acción	13	25
3) Intergubernamentalidad	42	48
3.1 Vinculación movimientos y organizaciones sociales	5	6
4) Relaciones Exteriores del Mercosur	43	45
4.1 Posicionamiento conjunto organismos multilaterales	34	38
4.2 India	1	1
4.3 Pakistan	1	1
4.4 ALADI	7	9
4.5 ALCA	2	2
4.6 Alianza del Pacífico	1	1
4.7 CAN	5	5
4.8 Canadá	1	1
4.9 Cuba	3	3
4.10 Egipto	2	2
4.11 República de Corea	1	1
4.12 Guyana y Suriname	5	5
4.13 Haití	3	5
4.14 Israel	3	3
4.15 JICA	2	2
4.16 Jordania	1	1
4.17 Líbano	1	1
4.18 Estados Árabes del Golfo	3	3
4.19 México	6	6
4.20 Palestina	2	2
4.21 Panamá	2	2
4.22 SICA	1	1
4.23 Síria	1	1
4.24 Sudáfrica (SACU)	4	4
4.25 Túnez	1	1
4.26 Turquía	2	2
4.27 UNASUR	2	2
4.28 Vinculación Caribe	1	1
4.29 Vinculación EE.UU.	2	4
4.30 Vinculación ONU	2	2
4.32 Vinculación Unión Europea	15	17
5) Negociación ampliada con terceros países	23	23
5.1 Estados Asociados	31	32
5.1.1 Bolivia	59	61
5.1.2 Chile	51	52
5.1.3 Colombia	8	8
5.1.4 Ecuador	11	11
5.1.5 Perú	9	9
5.1.6 Venezuela	18	53
6) Desarrollo del proceso de integración	20	20
6.1 Asimetrias	24	28
6.1.1 Excepciones	12	12
6.1.2 Propuesta Paraguay	5	5
6.1.3 Propuesta Uruguay	2	2
6.2 Desarrollo político del proceso de integración	23	23
7) Convergencia ideológica	2	2
7.1 Aspectos no comerciales	1	1
7.2 Prioridades económicas neoliberales	6	12
8) Cooperación internacional	23	23
9) Cronogramas y plazos	39	74

Fuente: Elaboración propia con el programa NVivo entre los años 2012 y 2014.

El *Fortalecimiento Institucional*, remite a las decisiones que expresaban una voluntad de fortalecer institucionalmente al bloque tanto porque brindaban algún tipo de *apoyo institucional* específico, como porque creaban un *Fondo Especial* o un *Plan de acción* (3 subcategorías). Asimismo, en esta categoría se colocaron los documentos que determinaban una opción deliberada de los gobernantes de dotar al Mercosur con un fortalecimiento a nivel institucional de manera más estable, a largo plazo. Es de esas decisiones, por tanto, que derivan las principales políticas del bloque con relación a temas no comerciales, educación, integración social, tratamiento de las asimetrías, entre otros asuntos; los llamados temas de la *integración ampliada*, sus principales consecuencias fueron codificadas en Integración de Políticas, bajo el criterio 1. Esta duplicidad en la codificación respeta los preceptos señalados en los criterios, en primer lugar, se codificó la decisión según el asunto; ya en un segundo lugar, se intentó ver cuáles de esas decisiones eran atribuibles a una voluntad política de fortalecimiento institucional.

La categoría *Intergubernamentalidad*, por su parte, clasifica los documentos que tuvieron por objeto negociaciones intergubernamentales entre representantes de los diferentes gobiernos que no necesariamente eran los negociadores diplomáticos que normalmente integran las reuniones. Como se señalara en la deconstrucción del proceso decisorio, buena parte de las negociaciones para la generación de políticas comunes tienen como protagonistas otros actores gubernamentales. Así, los documentos codificados tienen que ver directamente con la integración política a partir del planeamiento, integración, ejecución, evaluación y armonización de políticas comunes al bloque en temas como: política social, educativa, cultural, de salud, juventud, producción y consumo sustentables y, más específicamente, la intergubermentalidad manifestada en la *vinculación con movimientos y organizaciones sociales a nivel regional* (única subcategoría). La construcción de dicho nodo se hizo para clasificar a los documentos dónde los gobernantes especificaban directamente su voluntad política de generar decisiones intergubernamentales. Es decir, que existía un consenso entre los gobiernos para la consecución conjunta de las políticas específicas planteadas en las

negociaciones, en las cuales actores anormales al proceso de decisorio, se verían incluidos.

Las *Relaciones Exteriores del Mercosur* representan los documentos que negocian acuerdos específicos entre el bloque y los diferentes países e instituciones nombradas (32 subcategorías). La mayor parte de ellos son "acuerdos marco" entre los socios del Mercosur y los demás países u organismos. Las subcategorías que tienen simplemente el nombre del país se refieren a los acuerdos alcanzados; mientras que, en las que se coloca la palabra *vinculación*, se colocaron documentos que establecían la voluntad de las partes de establecer un relacionamiento con el país u organismo nombrado y el inicio de las negociaciones. Cabe señalar que la subcategoría *posicionamiento conjunto en organismos multilaterales*, se destaca por ser un asunto recurrente dentro de las negociaciones y un objetivo consensuado de los gobiernos durante la mayor parte del período de estudio; sin perjuicio de las veces que puede no haber sido respetado por los gobiernos individualmente. Esta categoría establece algunas pistas para saber cómo han sido las posturas de los gobernantes ante los momentos coyunturales en que irían a participar de algún organismo multilateral de gobernanza global o regional.

Por su parte, la *Negociación ampliada con terceros países* fue discriminada por representar a la cantidad de negociaciones realizadas para la eventual cooptación como Estado miembro o asociado de los países nombrados (una subcategoría, con un tercer nivel de 6 dónde se discriminaron los países que comenzaban las negociaciones). Así como también, en los casos en que se efectivizó, las decisiones que remiten a la concreción de dichos acuerdos.

Asimismo, en *Desarrollo del proceso de integración* se clasificaron a las decisiones y declaraciones que trataban sobre el *desarrollo político del proceso de integración* y las cuestiones referentes a las *asimetrías* (cuando fueron tratadas por el bloque como problemas, ver capítulo 1); más específicamente, se intentó colocar las decisiones que buscaban generar excepciones para mejorar las consecuencias de las asimetrías en Paraguay y Uruguay (dos subcategorías, con tercer nivel de discriminación de 3).

La categoría *Convergencia ideológica* remite a las decisiones que deliberadamente establecían un acuerdo político ideológico en torno a: a) las prioridades económicas neoliberales (desregulación y flexibilización de mercados, ampliación de los beneficios del libre comercio entre los países, desregulación financiera, flexibilización de estrategias para atracción de inversiones directas); b) aspectos no comerciales (reformas administrativas, cooperación internacional BID) (Weyland, 2004).

La mayor parte de los documentos codificados bajo esta categoría se refieren a las declaraciones presidenciales y actas de reuniones, no a las decisiones. Ya que la convergencia hacia acuerdos político ideológicos no neoliberales está representada por la *integración de políticas* y sus diferentes *planes estratégicos* en la codificación de las decisiones, bajo el criterio 1.

Las decisiones que trataban sobre *Cooperación Internacional* conjunta, tanto dada como recibida, así como también la desarrollada intra-bloque fueron clasificadas dentro de esa categoría.[128] Por último, se creó una categoría para incluir a las decisiones que modificaban y/o establecían los *Cronogramas y plazos* para alcanzar los objetivos trazados; esta categoría nos avanza un poco más en el entendimiento de que los gobiernos han tenido una preocupación por la efectividad real de las normas y su cumplimiento en cada uno de los Estados parte. Muchas veces fueron establecidos plazos a las negociaciones, a las acciones internas necesarias previas a la aplicación de las normas del Mercosur, entre otros mecanismos de aceleración del *timing* del proceso de negociación que, o bien no surtieron los efectos esperados, o bien no fueron respetados.

El tercer criterio para la construcción de las categorías se focalizó en la forma en que las decisiones fueron tomadas, creándose 15 categorías (color azul intenso) con 173 subcategorías (celeste) dónde se clasificaron las actas seleccionadas para el análisis de acuerdo al criterio expuesto encima para las

[128] Aclarando que se colocó bajo esta categoría a las decisiones que determinaban una Cooperación Internacional en los formatos técnico y asistencia para el desarrollo determinados por la literatura especializada en el tema, no a la cooperación entre Estados como entendida en el capítulo 1, vinculada a entendimientos en las negociaciones.

unidades de análisis. Véase la tabla n°10 con las categorías creadas bajo el criterio 3 en el anexo documental del presente capítulo, página 351.

En primer lugar, se prestó atención a las decisiones que establecían algún tipo de normativa o procedimiento para el *Proceso de Negociación*, donde se crearon las subcategorías para la identificación de alianzas trilaterales para la toma de decisiones. Además, se identificaron todas las decisiones que fueron tomadas de forma bilateral, esto es, que ante un tema en la agenda (independientemente del país que haya tenido la iniciativa) se acordó bilateralmente la incorporación de las decisiones ya sea porque hubo un *acuerdo bilateral* entre dos de las partes, como porque se recurrió a un *acuerdo bilateral previo*, para la extensión de sus efectos hacia todas las partes. En la subcategoría de *acuerdos bilaterales* se discriminó entre qué países era generado el consenso durante el proceso de negociación. Mientras que, en la de *acuerdos previos* se identificaron los asuntos tratados bilateralmente, también con el criterio de la frecuencia para la creación del tercer nivel de discriminación. Cuando había unanimidad para la toma de decisiones, las actas fueron clasificadas en la categoría *Consensos automáticos*. Otra de las categorías creadas tiene que ver con la identificación de que no solamente los consensos se daban de manera bilateral, sino también los desacuerdos. Existen diferentes momentos en los que dos países entran en algún conflicto de intereses específico y comienzan a generar *desacuerdos bilaterales* también con relación a las propuestas de los demás.

Por otro lado, se identificó qué país tuvo la *iniciativa* sobre qué materias durante el transcurso de las negociaciones. En dónde se identificaron iniciativas de los Estados parte y de los asociados, además de algunas hechas por el Representante Permanente del Mercosur. Además, los diferentes momentos en que los países vetaron ciertas negociaciones fueron identificados y se codificaron dentro de la categoría *No Acuerdo (vetos)* y discriminados en las subcategorías referidas al país que realizó el veto. Finalmente, cuando se reflejaba en las actas que los *objetivos buscados no habían sido realizados*, se clasificaba ese trecho específico para poder saber cuáles son los asuntos pendientes de resolución en el Mercosur. El análisis de dichas categorías se

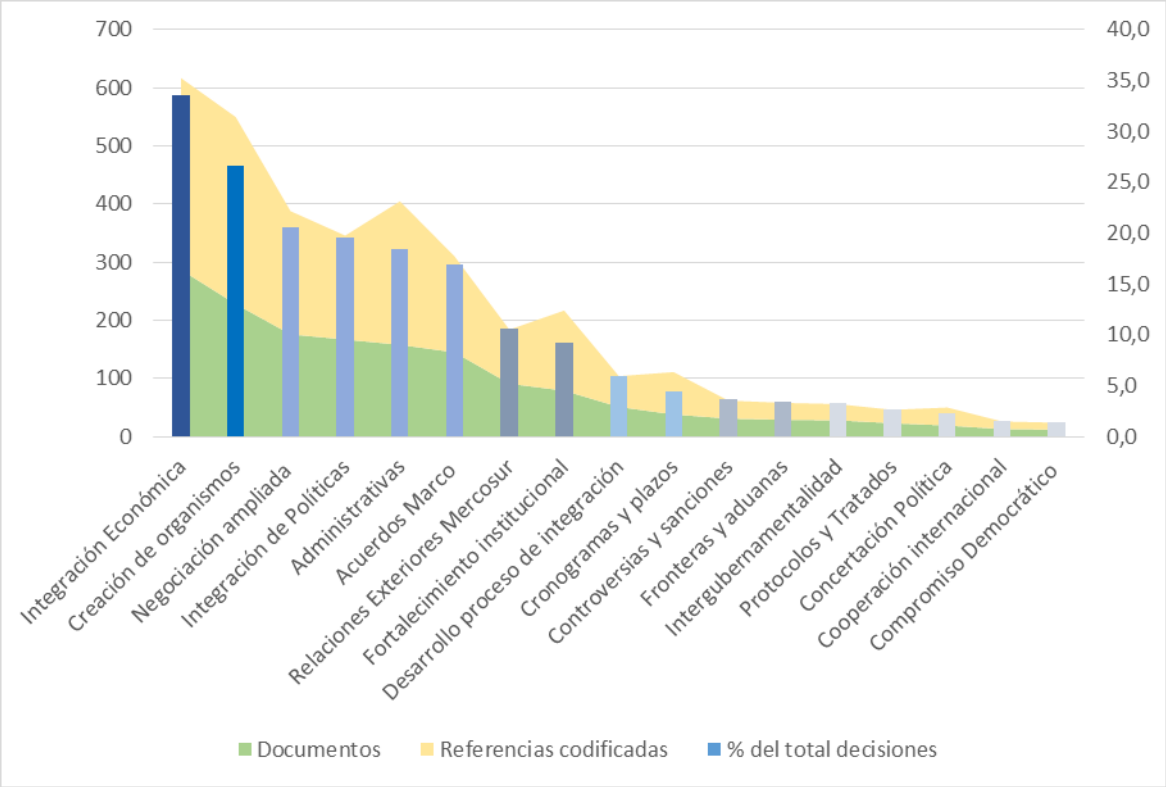
retomará en la *operacionalización de la variable bilateralización* que tiene lugar en el próximo capítulo.

2.2 Panorama General – Mercosur en foco

La cantidad de asuntos tratados a lo largo del tiempo en el Mercosur, tomando la totalidad del período, es cada vez mayor; esto da cuenta de la ampliación del foco intergubernamental hacia temas que, inicialmente, no estaban contemplados como *comunes*.

En el gráfico n° 4 observamos la cantidad de decisiones codificadas en cada categoría para todo el período (las subcategorías están sumadas al nodo principal), sus referencias de codificación y el porcentaje que representan en el total de decisiones tomadas por el Mercosur.

Gráfico n° 4 - Cantidad de decisiones por categoría y % del total:



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.mercosur.int[129]

Una primera constatación es que la mayor parte de las decisiones tomadas por el Mercosur han sido sobre asuntos directamente relacionados con la integración económica, el 33,6% del total, uno de los objetivos del bloque según el Tratado de Asunción. Si bien es cierto que ha habido una cada vez mayor dedicación y ampliación hacia temas no económicos en las negociaciones del bloque; este fenómeno ha sido producto de nuevas reflexiones sobre los motivos e incentivos para la integración regional por parte de los gobiernos implicados; así como también, de nuevas orientaciones políticas sobre lo que significa la integración regional. También es importante resaltar que los objetivos de la integración económica aún persisten, y que éstos continúan siendo el principal motivo para que los gobiernos busquen más acuerdos y entendimientos recíprocos. A estas alturas del desarrollo del Mercosur, es preciso ver un poco más detalladamente cuán económico-céntricas eran las ideas proyectadas en sus fases iniciales y,

[129] Puede consultarse la tabla con los datos brutos en el anexo documental, tabla n° 11 Cantidad de Decisiones por categoría, documentos y referencias de codificación, pág. 354.

consecuentemente, cuán integracionistas las políticas planteadas a lo largo de todo el período.[130]

En segundo lugar, volviendo a centrar el foco en el gráfico nº 4, es notable que el resto de los asuntos tratados por el Mercosur no llegan al 30% del total de decisiones tomadas; sin embargo, podemos distinguir a la categoría *Creación de Organismos* con el 26,7% cuyo tratamiento dentro del bloque se destaca, siendo la segunda posicionada de acuerdo a la frecuencia de codificación con 228 decisiones; como veíamos en el capítulo anterior. A pesar de que dicho número sea tan significativo, no refleja directamente una voluntad de construcción institucional[131], ni la institucionalización de las decisiones del Mercosur de manera efectiva, pero apunta grandes avances en ese sentido. A este respecto, cabe señalar que existen varios trabajos que han dado cuenta de la efectividad del proceso decisorio del Mercosur y de la institucionalización de la toma de decisiones; entre ellos, Ventura (2005) destaca la *estructura institucional minimalista* del Mercosur, como una de sus características distintivas. Así como también, la *inflación normativa* y las brechas entre el grado de internalización de las normas del Mercosur en el sistema jurídico de los Estados parte, como algunas de las dificultades para la efectivización de las decisiones tomadas por el bloque (Perotti & Ventura, 2004).

Esas decisiones codificadas en la categoría *creación de organismos* presentan dos características de relevancia analítica. En primer lugar, como tratan de aspectos institucionales (designación de recursos, nomenclatura organizacional, objetivos y líneas de acción de las instituciones creadas, etc.) representan un dato importante para dar cuenta de la voluntad política de los actores por darle un marco institucional a la normativa y a las políticas del bloque. Esto significa que se alcanzaron los acuerdos nacionales e internacionales necesarios para la construcción político-institucional del Mercosur. Por otro lado, dada la importancia de dicha construcción

[130] Un buen análisis de dicho proceso de transformación del Mercosur con evidencias empíricas que también sugieren la ampliación de los asuntos tratados, a pesar de la permanencia del objetivo de la integración económica se encuentra en (Kfuri, 2015).

[131] Las decisiones codificadas bajo el nodo *Fortalecimiento institucional* (79 decisiones) son las que estarían reflejando directamente esa voluntad por parte de los gobiernos del bloque, sin embargo, existen muchas de las fuentes codificadas en *Creación de organismos* que también lo están en *Fortalecimiento institucional.*

institucional, es de destacar que buena parte de las decisiones tomadas tengan que ver con dicha categoría ya que estarían representando niveles de consenso general elevados a la interna del Mercosur. En particular, podemos destacar las decisiones tomadas respecto al FOCEM que representan el 30% del total de decisiones clasificadas.[132] Tal como hemos afirmado en las secciones precedentes y en el capítulo 1, las decisiones que el Mercosur tomó respecto a la creación institucional han sido importantísimas para la consecución de los objetivos del bloque, brindando el marco institucional a las políticas implementadas desde éste.

Por su parte, las decisiones codificadas en *Negociación Ampliada* (20,6%), *Integración de Políticas* (19,5%), *Administrativas* (18,5%) y *Acuerdos Marco* (17%) componen un segundo grupo de documentos a destacar que rondan el 20% del total de decisiones tomadas. Mientras que un tercer grupo de decisiones que rondan el 10% del total, fueron codificadas en *Relaciones Exteriores del Mercosur* (10,6%) y *Fortalecimiento institucional* (9,2%). Finalmente, el resto de las categorías no alcanzan el 5% del total de decisiones.

Merece especial hincapié la categoría *Integración de políticas* ya que, con 167 decisiones codificadas, ha tenido una evolución creciente a lo largo de todo el período. Este hecho es relevante para delimitar la importancia que los gobiernos le atribuyen a la integración política del bloque, además de la integración económico-comercial.

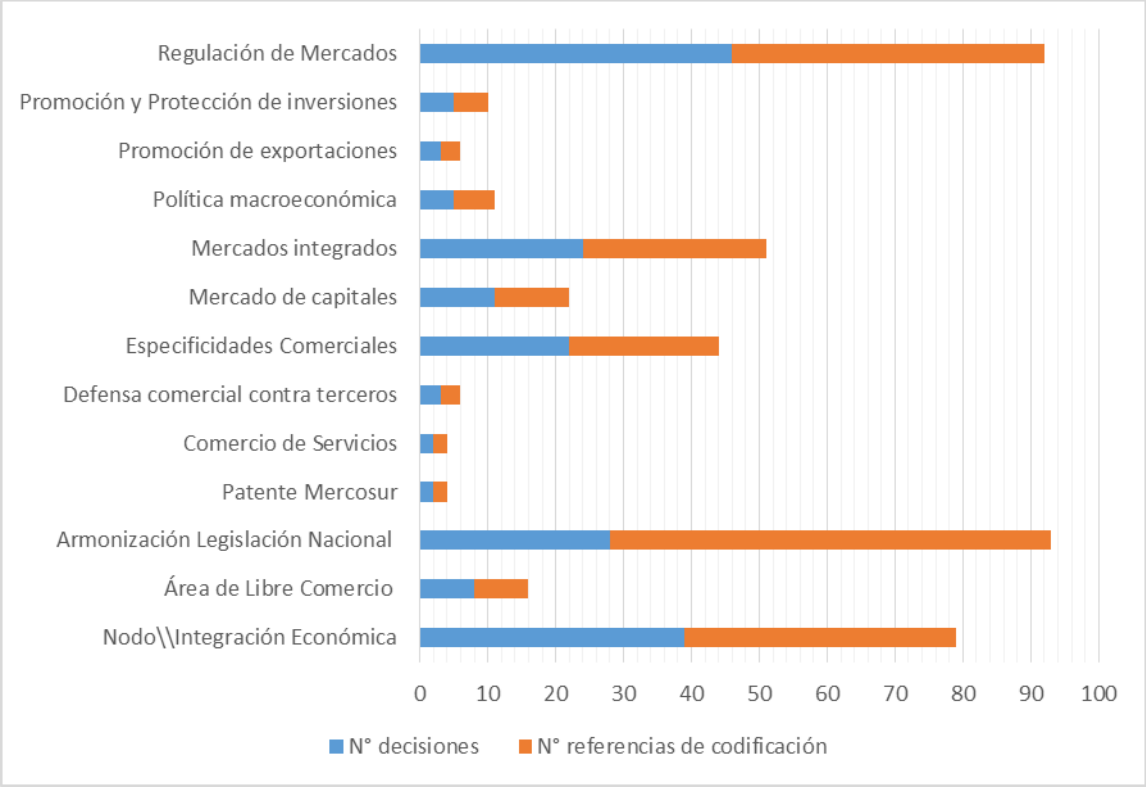
En ese sentido, cabe señalar que inicialmente los esfuerzos para la coordinación de políticas estaban concentrados únicamente en los asuntos macroeconómicos[133]; pero que, con el pasar del tiempo, fueron ampliándose a la coordinación de otras políticas públicas entre los Estados parte, así como a la generación de políticas propias del Mercosur. Esta categoría representa los esfuerzos de los gobiernos del bloque en este sentido, no a lo que

[132] Véase gráfico n° 2, capítulo 1.
[133] La coordinación de políticas macroeconómicas fue uno de los objetivos expresamente colocados por el Tratado de Asunción (art.1), por lo que ha estado presente desde el inicio del proceso. Cabe aclarar que la subcategoría *coordinación de políticas macroeconómicas* fue colocada en *integración económica*, ya que refleja una de las mayores preocupaciones en el primer período del Mercosur, de acuerdo con su orientación neoliberal.

tradicionalmente se entiende por integración política, sino a la integración y generación de políticas comunes. Un análisis detallado de esa integración de políticas fue realizado por Kfuri en dónde se destacan los avances en torno a las dimensiones “social” y “nueva agenda de la integración/ desarrollo”; así como el declino, aunque con permanencia, de los temas comerciales en la agenda del bloque (2015, pág. 119).

En los gráficos siguientes, encontramos más informaciones al comparar las categorías integración económica y política en sus detalles de codificación:

Gráfico 5 - Categoría Integración Económica y Regulación de Mercados:



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y www.mercosur.int

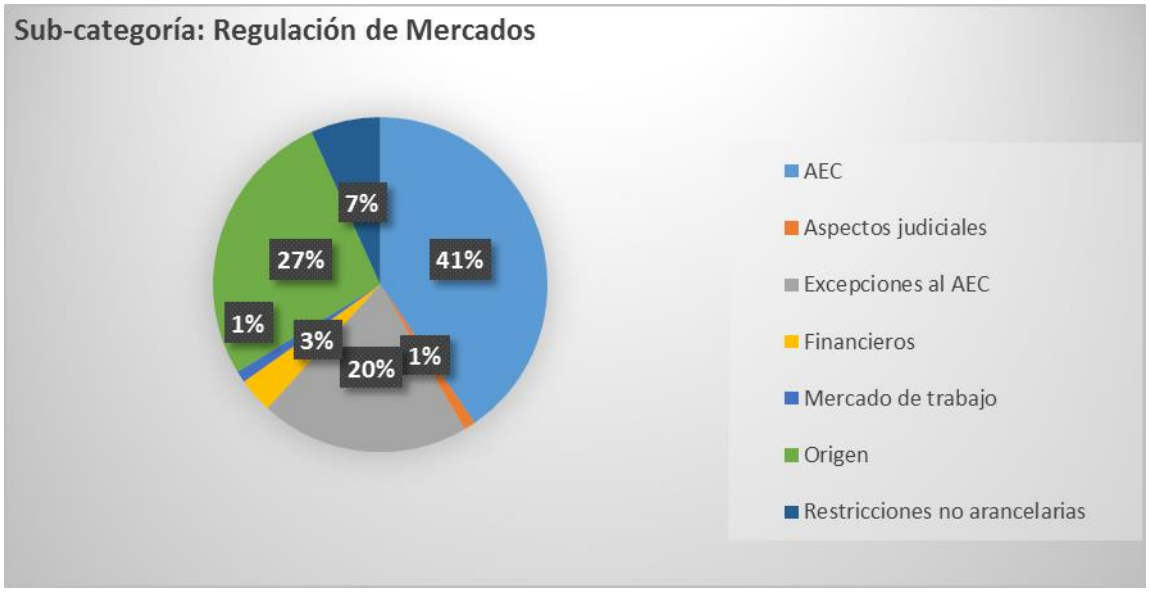
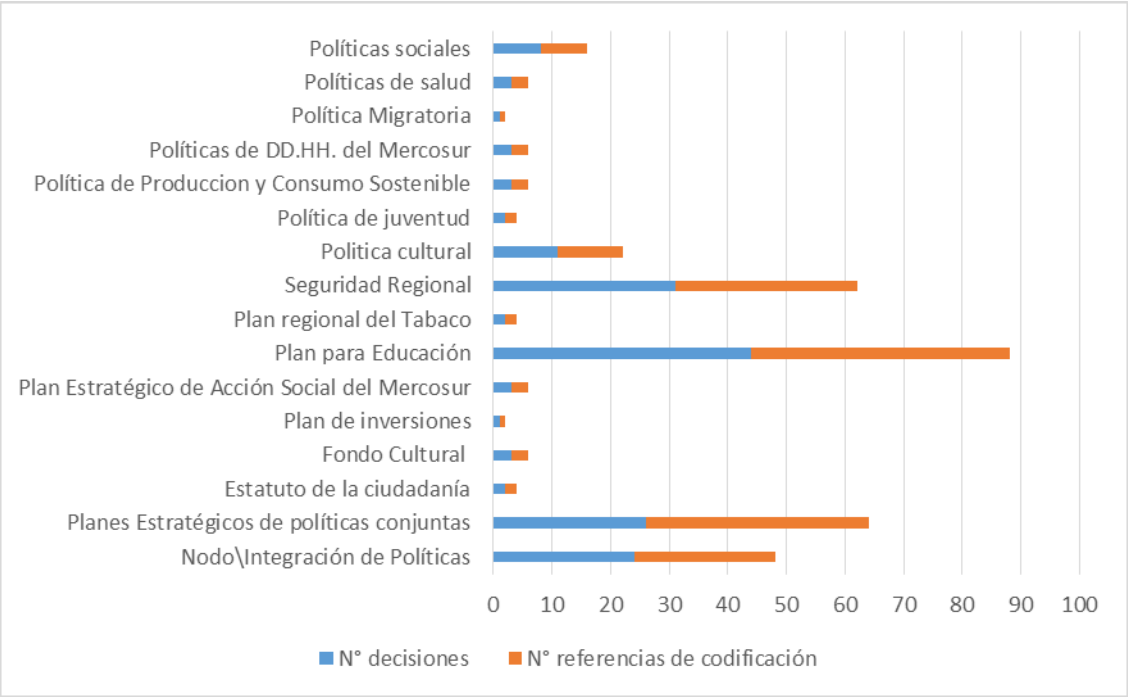


Gráfico n° 6 Categoría integración de políticas:



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y www.mercosur.int

Así, si comparamos las categorías *integración económica* con la de *integración de políticas* vemos que en la primera existen acuerdos políticos sobre la regulación económico-comercial, mientras que, en la segunda, se trata de planes de acción estratégicos para la generación de políticas no comerciales, pero que tienen un fuerte componente económico en su origen. A excepción de las decisiones destinadas a la integración en materia de educación, las decisiones sobre seguridad y los diferentes planes estratégicos son las que más han sido objeto de tratamiento por parte del Mercosur.

Esto nos da la pauta de que, en primer lugar, las decisiones en materia de integración económica tienen un fuerte componente político en su promulgación, ya que todas se tratan de políticas regulatorias de los mercados que dependen, en última instancia, de la conducción política de las agencias encargadas de su manejo a nivel interno de los Estados. Al mismo tiempo, las decisiones en materia de integración de políticas, además, tienen una fuerte motivación económica para su promulgación. Por lo que podríamos afirmar que ambas categorías están vinculadas a decisiones políticas, a pesar de las

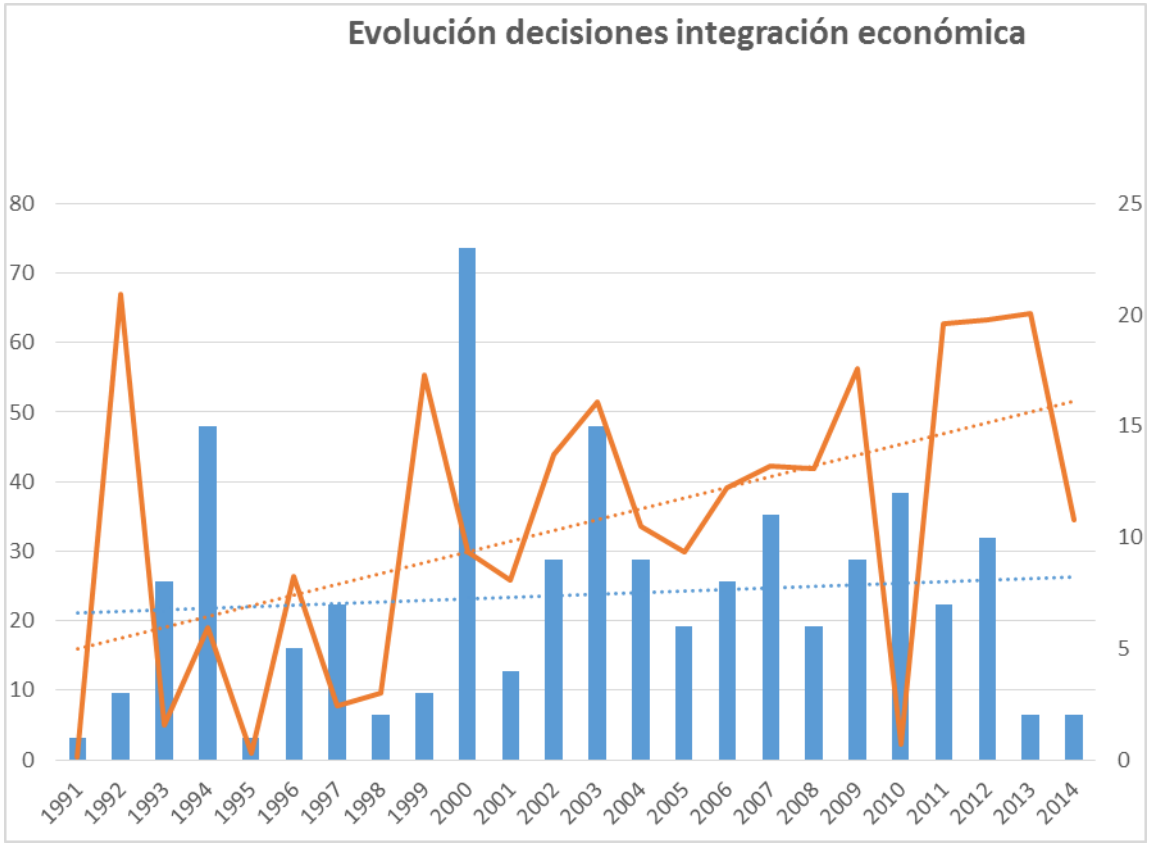
diferencias en los nombres que los gobernantes (o los analistas) les han atribuido.

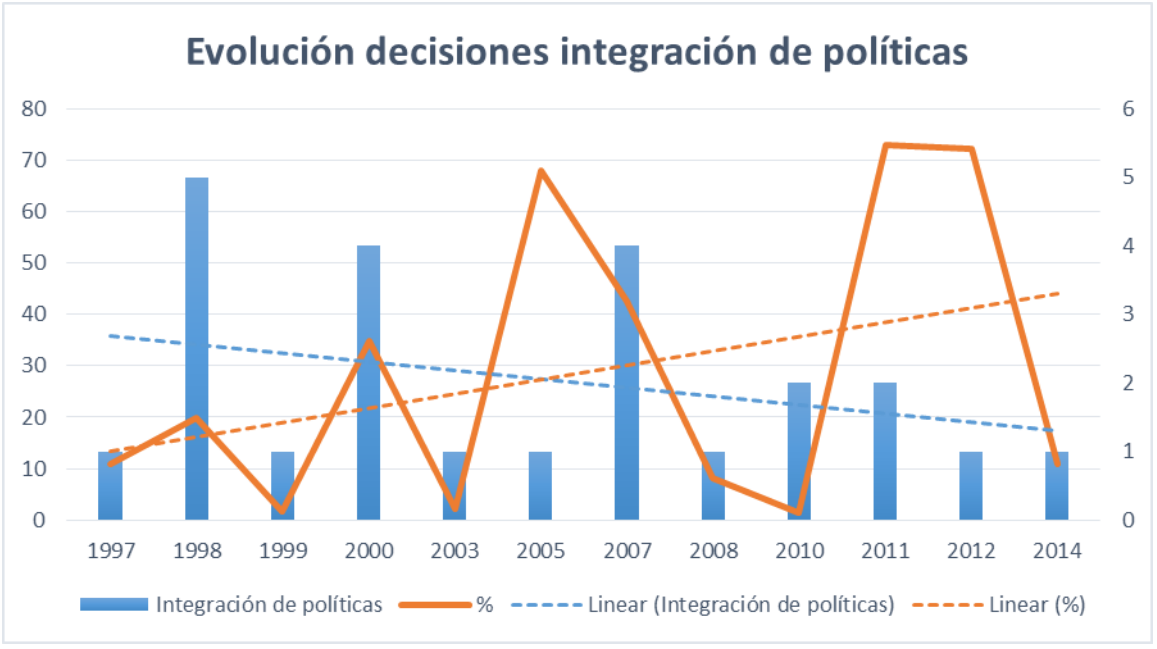
Por otro lado, si comparamos la evolución en el tiempo de ambas categorías, como en los gráficos siguientes, se observa que la generación de decisiones respecto a la integración económico-comercial comienza a partir del año 1991 y se mantiene casi constante a lo largo de todo el periodo, con picos en los años 1994 (primer plazo para el establecimiento de la Unión Aduanera); 2000 (con el mayor número de decisiones tomadas) y 2003 (año en que se modifican ideológicamente algunos de los gobiernos del bloque). Además, la importancia relativa del contenido de dichas decisiones es creciente, alcanzando al final del período más del 50% de la cobertura de cada documento.

Mientras que, las decisiones tomadas en función de la integración de políticas comienzan solamente a partir del año 1997, tienen su pico al año siguiente y en los años 2000 y 2007. Asimismo, a pesar de su tendencia decreciente, la importancia relativa de cada decisión de acuerdo a su porcentaje de cobertura aumenta, alcanzando más del 40% de cada documento en el 2014. Cabe resaltar que los temas tratados por dichas decisiones también se modifican durante el período; generándose un proceso de ampliación de asuntos tratados y un aumento en la cantidad de planes estratégicos creados que están atribuidos a los cambios en los gobiernos de los Estados parte (Kfuri, 2015).

Por lo que podríamos afirmar que tanto la integración económica como la integración de políticas han sido importantes a nivel de todo el período, con un destaque para la integración económica, en función del número total de decisiones tomadas, la tercera parte de las decisiones del Mercosur.

Gráfico 7 - Evolución categorías integración económica y de políticas:





Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y www.mercosur.int

Por su parte, un análisis más detallado del contenido de tales decisiones, nos ilustra más cabalmente las diferencias relativas de importancia entre las decisiones de uno y otro período. Así, comenzando en el año 1997, la integración de políticas ha estado entre los objetivos de los gobiernos del bloque con menor intensidad y frecuencia; si comparamos el porcentaje de cobertura vemos que, a pesar de que en el año 1998 hay un pico en la cantidad de decisiones, el % de cobertura de los documentos no es tan relevante como las del pico alcanzado en el 2007. Esa profundización de los temas tratados a través de la generación de Planes Estratégicos a partir del año 2003, resaltado por Kfuri, se respalda en el aumento de la importancia de tales decisiones a partir del año 2005, registrado en la presente investigación (2015).

La integración económica está focalizada en la armonización entre las legislaciones nacionales, la regulación de los mercados a través del establecimiento del AEC (y sus excepciones) y las reglas para los requisitos de origen; tal como lo demuestra la siguiente cita de una de las decisiones codificadas en 1993, cuyos asuntos no se han modificado con el transcurso de los años:

> <Internas\\decisiones\\1993\\DEC_013-1993_ES_AEC> - § 1 referência codificada [27,79% Cobertura]
> Referência 1 - 27,79% Cobertura
> La puesta en marcha de la Unión Aduanera presupone que los Estados Partes definan pongan en vigencia antes del 1/1/95, una serie de medidas fundamentales para garantizar un adecuado funcionamiento de la misma.
> Este conjunto de temas abarca:
> - REGLAS DE ORIGEN A PRODUCTOS EXCEPCIONADOS AL AEC Y APLICABLES A PRODUCTOS DE TERCEROS PAISES
> - RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS
> - REGIMENES ADUANEROS ESPECIALES Y ESTIMULOS A LAS EXPORTACIONES
> - NORMAS ADMINISTRATIVAS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS IMPORTACIONES Y
> - DEFENSA CONTRA PRACTICAS DESLEALES POR IMPORTACIONES PROVENIENTES DE TERCEROS PAISES.
> - REGIMEN DE SALVAGUARDIAS FRENTE A TERCEROS PAISES
> - RELACIONES MERCOSUR, ALADI Y CON TERCEROS PAISES
> - ZONAS FRANCAS, ZONAS DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIONES Y AREAS ADUANERAS ESPECIALES
> - COORDINACION Y ARMONIZACION DE LA ORGANIZACION ADUANERA REQUERIDA PARA LA INSTRUMENTACION Y APLICACION DEL ARANCEL EXTERNO COMUN
> - COORDINACION DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PROMOCION Y ESTIMULO A LAS EXPORTACIONES. SITUACION PARA EL COMERCIO INTRA-MERCOSUR.
> - ASPECTOS TRIBUTARIOS.

> - POSICIONES COMUNES FRENTE A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES
> - TRATO NACIONAL Y NO DISCRIMINACION PARA LA RADICACION Y ACTIVIDAD DE EMPRESAS DE LOS PAISES MIEMBROS
> - REGLAMENTO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
> - REGIMEN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR
> - MECANISMOS DE COORDINACION DE POLITICAS CAMBIARIAS [énfasis en el original]

La integración de políticas está, en sus primeros años, destinada al entendimiento en materia de educación, homologación de títulos, y aspectos jurídicos de la movilidad entre los países. Mientras que a partir del año 2000 comienza, paulatinamente, a aumentar la cantidad de asuntos tratados; así como también, el porcentaje de cobertura de los documentos comienza a ser mayor, lo que estaría demostrando más relevancia en el tratamiento del tema. Así, mientras que, por ejemplo, el Plan trienal Educacional tiene un 4, 32% de cobertura en 1998; el asunto de la integración productiva, por considerar otro, fue colocado en la agenda de la integración de políticas regionales en 2006, ha tenido el doble de esa importancia relativa. Las siguientes citas ilustran más claramente estas diferencias[134]:

> <Internas\\decisiones\\1998\\DEC_013-1998_ES_Plan_Trienal_Metal_Stor-Educacional_Acta 2_98> - § 1 referência codificada [4,32% Cobertura]
> Referência 1 - 4,32% Cobertura
> La importancia de desarrollar la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración.
> La necesidad de promover políticas regionales de capacitación de recursos humanos y la mejora de calidad de la educación.
> La relevancia de compatibilizar aspectos curriculares y metodológicos a partir de una perspectiva regional y de promover el intercambio de alumnos, docentes e investigadores.
> La propuesta de los Ministros de Educación de los Estados Partes del MERCOSUR de establecer metas que concreticen los objetivos del Plan Trienal.
> EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:
> Art. 1 - Aprobar el Plan Trienal 1998-2000 y las Metas del Plan Trienal para el año 2000 del Sector Educación del MERCOSUR, en sus versiones en español y portugués, que constan como Anexo y forman parte de la presente Decisión.
>
> <Internas\\decisiones\\2008\\DEC_012-2008_ES_Programa de Integracion Productiva> - § 1 referência codificada [8,14% Cobertura]

[134] Un análisis del aumento de la cantidad de Decisiones sobre los denominados asuntos *Nueva Agenda de la Integración/Desarrollo y Social* que expresan conclusiones en el mismo sentido, salvando las diferencias en la codificación de los documentos, es el realizado por Kfuri en su tesis sobre las manifestaciones del regionalismo multifacetado (Kfuri, 2015, pág. 128).

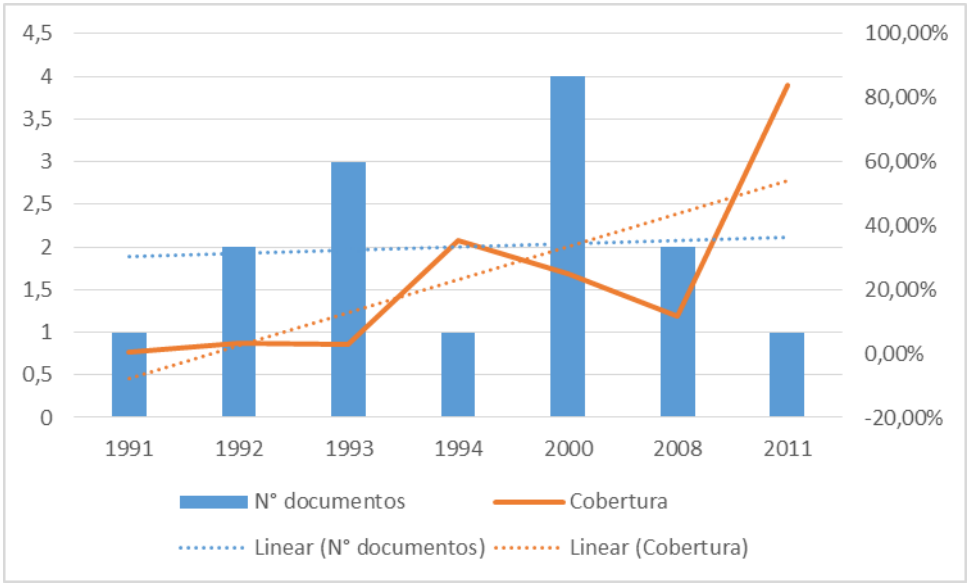
Referência 1 - 8,14% Cobertura

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. – Aprobar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.
Art. 2 – Crear el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), dependiente del GMC, cuya función será coordinar y ejecutar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática.
Art. 3 – El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR estará integrado por representantes designados por los gobiernos de los Estados Partes.
Art. 4 – El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR presentará al Grupo Mercado Común informes periódicos acerca de la marcha del conjunto de iniciativas de integración productiva y propondrá cursos de acción. Asimismo, informará semestralmente al Consejo del Mercado Común sobre sus actividades.
Art. 5 - El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, a través del Grupo Mercado Común, coordinará actividades con aquellos Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR directamente vinculados a su área de trabajo.

Por otro lado, una de las políticas que han sido objeto de tratamiento durante todo el período es la macro-económica que, además de ser uno de los objetivos expresos del Tratado de Asunción, ha sido referencia constante en las diferentes negociaciones, a pesar de la baja cantidad de decisiones. La tendencia lineal es relativamente constante, aunque la importancia de los documentos tiende a ser cada vez mayor de acuerdo al porcentaje de cobertura; tal como lo muestra el gráfico siguiente:

Gráfico n° 8 - Evolución Coordinación de Políticas Macroeconómicas:



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y www.mercosur.int

Así, mientras en el año 1993 la preocupación de los gobiernos se centraba en el mercado de capitales, en las decisiones posteriores los gobiernos han ampliado la cantidad de asuntos tratados. Un ejemplo de ello es la decisión sobre el Relanzamiento del Mercosur, del año 2000.

> <Internas\\decisiones\\2000\\DEC_030-2000_ES_Relanzamiento_Coord-Macroeconømica_Acta 1_00> - § 1 referência codificada [59,79% Cobertura] Referência 1 - 59,79% Cobertura
> Que en su primer [sic] reunión del año 2000 los Ministros de Economía y los Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, han alcanzado importantes consensos en materia macroeconómica.
> Que los Estados Partes mantienen su firme compromiso con la solvencia fiscal y la estabilidad monetaria, coincidiendo que ambas constituyen un requisito necesario para el desarrollo económico y social sostenido con mayor equidad, así como para que sus países puedan adaptarse a un escenario internacional frecuentemente cambiante.
> Que la existencia de regímenes cambiarios diferentes es compatible con la convergencia y coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.
> Que el desarrollo de estadísticas basadas en una metodología común constituye un requisito esencial para la definición de metas tendientes a lograr una coordinación macroeconómica.
> **EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:**
> Art. 1 - Avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros.
> Art. 2 - Los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales arbitrarán los medios necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior. En ese contexto, desarrollarán las tareas identificadas en la presente Decisión, sin perjuicio de otras que estimen convenientes.
> Art. 3 - Elaborar estadísticas armonizadas basadas en una metodología común. El trabajo de armonización de las mismas se iniciará con datos relacionados con los siguientes indicadores:
> - Resultado Fiscal Nominal del Gobierno Nacional
> - Resultado Fiscal Primario del Gobierno Nacional
> - Deuda Neta del Gobierno Nacional
> - Deuda Neta del Sector Público Consolidado
> - Variación de la Deuda Neta del Sector Público Consolidado
> - Nivel de Precios [énfasis en el original]

La toma de decisiones sobre los mercados de capitales (Dec. N° 34/2003); transacciones en monedas locales (Dec.N° 38/2006 y n° 9/2009); mercado de servicios (Dec. N°1/2006) o libertad de tránsito (Dec. N°19/2011) que pueden considerarse producto de dichas disposiciones, son las decisiones codificadas en la categoría *coordinación de políticas macroeconómicas* en los años posteriores.

Otro aspecto destacado de las decisiones del Mercosur, son los esfuerzos constantes por extender o *ampliar* el bloque regional hacia otros países latinoamericanos; la categoría que se encuentra en tercer lugar en

cantidad de documentos codificados (176) se refiere a las negociaciones emprendidas por los miembros del bloque para cooptar como partes, o como asociados, a Estados vecinos. Pero también, a las manifestaciones de éstos por participar del Mercosur. Por ejemplo, la subcategoría más codificada dentro de dichas negociaciones son las emprendidas con Bolivia, cuya primer decisión codificada es una referencia en la primera Reunión del GMC del año 1993 ante la propuesta de Bolivia de "tener un vínculo jurídico especial con el Mercosur"[135]. En aquel momento, los gobernantes de los países miembros no consideraron oportuna una vinculación especial con el Estado boliviano en virtud de su participación en el *Grupo Andino* y prefirieron priorizar a las relaciones bilaterales ya establecidas entre los países miembros del Mercosur y Bolivia.

> La dinamización de los contactos entre el MERCOSUR y Bolivia es tema de gran interés para los Gobiernos de la Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Con tal fin, los Gobiernos de los países del MERCOSUR pretenden en el actual estado de instrumentación de los mecanismos de integración sub-regional en la América del Sur, dar prioridad, hasta 1995, a la **profundización de los respectivos contactos bilaterales**, **por formas peculiares a cada país, basado en criterios comunes acordados en Sao Paulo.** La ampliación de la cooperación comercial, por la negociación de **Acuerdos de Complementación Económica en el marco jurídico de la ALADI**, será importante elemento de acción. (Acta GMC, Reunión 1 de 1993, Anexo 8) [sin énfasis en el original].

Asimismo, la decisión de los socios del Mercosur de preservar los vínculos con los países de ALADI a través de los mecanismos instaurados por dicha Asociación fue prevaleciente desde el comienzo del bloque regional. Esta preocupación por la legitimidad dada al Mercosur ante ALADI fue una constante durante los primeros años, tal como lo demuestran los 7 documentos que han sido clasificados dentro del nodo "vinculación ALADI" (todos ellos de los años 1991 a 1994, con excepción de uno que data del año 2000).[136] Ese

[135] La propuesta de Bolivia fue presentada en la VII Reunión del GMC (realizada en Brasilia, 30/9 a 2/10/1992) y no se encuentra disponible para su análisis, sin embargo, los trechos seleccionados responden a la respuesta que el GMC elevara al CMC para entregar al gobierno boliviano.

[136] Es notable el énfasis colocado en el período inicial del bloque en la voluntad de relacionarse externamente y a la necesaria coordinación entre las decisiones políticas con consecuencias económico-comerciales que tomaran en el ámbito del Mercosur con las normas previamente estipuladas por otros procesos de integración, marcadamente, con la ALADI; cuya membresía es necesaria para ser un país socio del Mercosur, como lo estipula el artículo 20 del Tratado de Asunción y el 50 del Protocolo de Ouro Preto. Esa priorización está relacionada con la orientación político ideológica de los gobiernos en los primeros años; así como la desaparición

protagonismo dado a ALADI para el relacionamiento entre el Mercosur y el resto de los países de la región puede observarse, también, en las negociaciones con los dos primeros países en mantener negociaciones con el bloque, Bolivia y Chile, respectivamente.

> O GMC tomou nota dos avanços das negociações empreendidas pelo Grupo Ad-Hoc MERCOSUL-ALADI com os representantes do Chile e Bolívia, nos dias 28 e 29 de novembro, em Montevidéu. Acordou-se que as negociações sejam retomadas quando se tenha reação formal desses países a os anteprojetos de acordo que lhes foram apresentados pelo MERCOSUL (Acta 8° Reunión GMC, 1994, [portugués en el original]).

Sin embargo, la constante referencia a ALADI como interlocutor válido para el relacionamiento con los demás países de la región desaparece a partir del siglo XXI; manifestándose tanto una profundización de los vínculos directos con los Estados Asociados, como un proceso de ampliación a nuevos miembros. Así, si observamos la cantidad de documentos codificados en la categoría *Negociación ampliada*, vemos que la mayor parte de las decisiones son las referidas a los primeros Estados Asociados, Bolivia y Chile. Mientras que las decisiones referentes a la incorporación de Venezuela comienzan a partir del año 2004 (cuando se le otorga el estatus de miembro Asociado, Decisión nº42/2004) y en el 2005 se formaliza la solicitud de adhesión y se aprueba (Decisión nº29/2005), demoran un buen tiempo para su implementación efectiva (2013); y alcanzan un número de referencias de codificación significativo como se muestra en el gráfico nº 9 a continuación.

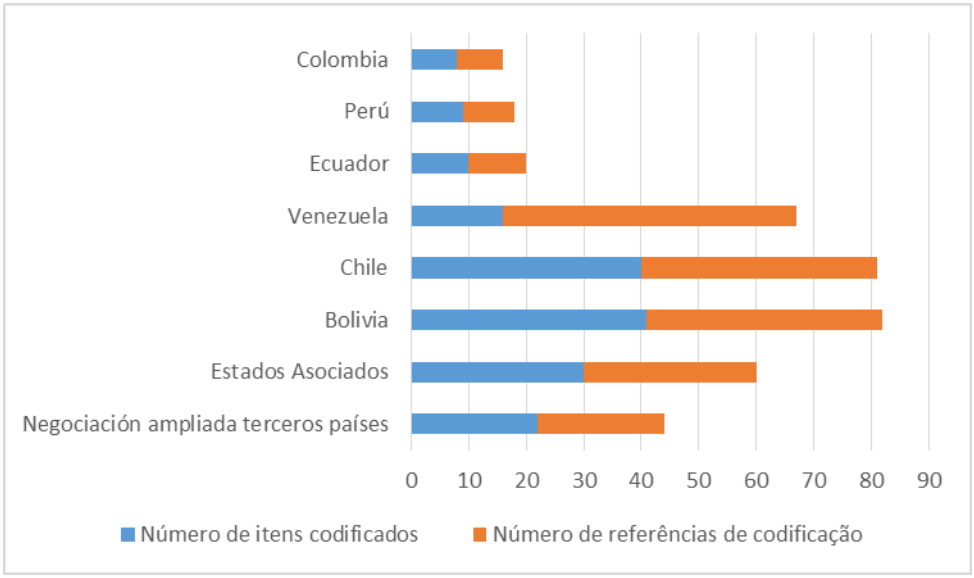
De esta manera, la tendencia a la ampliación del bloque mediante la cooptación de nuevos miembros, o la asociación de Estados a algunos de los acuerdos del bloque, ha sido también presente durante todo el período. Hubo un crecimiento en la importancia de las decisiones tomadas, fundamentalmente, con la entrada de Venezuela, cuando los documentos codificados superan el 70% del porcentaje de cobertura; lo que demuestra una importancia mayor en las decisiones tomadas en ese período. Si pensamos en la tendencia lineal del gráfico nº 10, vemos que la cantidad de decisiones

---

de la ALADI como referencia en la agenda del Mercosur, dada en los años posteriores, está relacionada con los nuevos rumbos de los gobiernos recientemente.

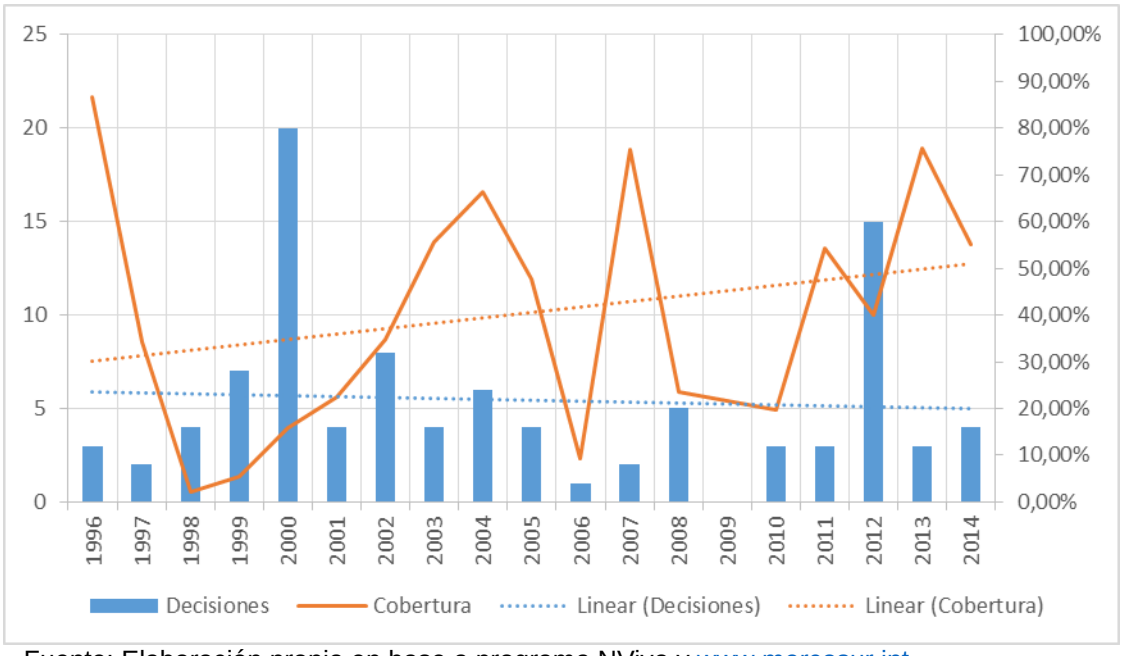
tomadas sobre Negociación ampliada es decreciente; mientras que la tendencia del % de cobertura aumenta.

Gráfico 9 - Cantidad de Decisiones Negociación Ampliada (subcategorías):[137]



Fuente: elaboración propia en base a programa NVivo y www.mercosur.int

Gráfico 10 - Evolución de Decisiones codif. en Negociación Ampliada:



Fuente: Elaboración propia en base a programa NVivo y www.mercosur.int

[137] Véase en el anexo, la tabla n° 12 con los datos brutos, pág. 354.

Así, a partir del año 1996 se establecieron los criterios para la participación de los Estados asociados en las reuniones de los diferentes mecanismos institucionales del bloque (Decisión n° 14/96); así como también, se suscribió el "Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia".[138] En 1997 se establece la participación de Chile como Estado asociado (Decisión n° 12/97); además, a partir del año 1998 se firman diferentes acuerdos con ambos Estados, por ejemplo, el "Acuerdo de Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile" (Decisión n° 4/1998); el "Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional" (Decisión n° 6/1998), entre otros.

Por su parte, Perú fue admitido como miembro asociado mediante la Decisión n° 39/2003 en la que se detallan los mecanismos de su participación en la estructura institucional del Mercosur. En el 2004 se establece la coordinación y el diálogo político entre los países miembros del Mercosur y los de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Decisión n° 21/2004. Así como también, se le da la condición de Estado Asociado a Venezuela (Decisión n° 42/2004)[139]; a Ecuador (Decisión n° 43/2004) y Colombia (Decisión n° 44/2004); y se reglamentan las condiciones de su participación en los mecanismos institucionales del bloque.

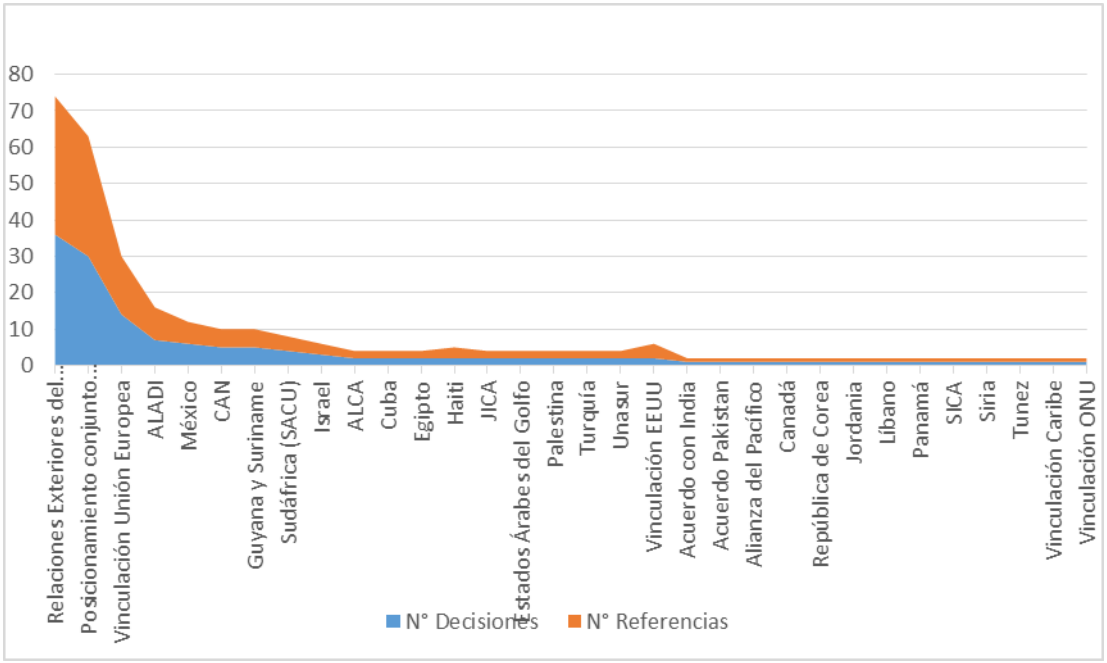
Como hemos visto, tanto la integración económico-comercial, como la creación de organismos que sustenten las diferentes políticas formuladas conjuntamente, la ampliación y vinculación internacional del bloque han sido los tres asuntos principales para el Mercosur desde su creación. Esta tendencia puede confirmarse al observar los documentos codificados en las categorías

[138] Cabe señalar que en el 2006 Bolivia solicitó su incorporación al Mercosur como Estado parte, de acuerdo a la Decisión n° 1/2007, se estableció un grupo de trabajo para organizar las características de esa incorporación y la Decisión n° 68/2012 finalmente establece el Protocolo de Adhesión recomendado por CMC para la firma por cada uno de los Estados parte del Mercosur.

[139] Venezuela formaliza su petición de ingresar al Mercosur como Estado parte al año siguiente, y mediante la decisión n° 29/2005 el Consejo Mercado Común aprueba dicha solicitud, aunque su incorporación final debe ser ratificada por cada uno de los Estados parte en sus legislaciones internas, finalmente la decisión que aprueba el ingreso de Venezuela al Mercosur se hizo esperar hasta el 2012 (Decisión n° 27/2012) tras la suspensión de Paraguay por la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, único Estado que restaba la ratificación de la adhesión de Venezuela.

que le siguen en la frecuencia; ya que ratifican la importancia dada por el Mercosur a: la integración económica, el fortalecimiento institucional del bloque y a su relacionamiento externo. Consecuentemente, las categorías: *Administrativas* que, en su mayoría, reglamentan el funcionamiento interno de los mecanismos institucionales; los *Acuerdos Marco* que codifican las decisiones que tomadas para el comercio de bienes por sectores[140](25 decisiones) y servicios (16), así como también, el Mercosur se preocupó de establecer condiciones excepcionales para las migraciones (28, fundamentalmente en lo que tiene que ver con turismo y traslado de personas); y c) *Relaciones Exteriores del Mercosur* (10,6% del total) cuyo análisis detallamos a continuación; representan también esfuerzos en ese sentido.

Gráfico 11 - Decisiones sobre Relaciones Exteriores, subcategorías:



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y www.mercosur.int

La mayor parte de las decisiones codificadas son las que trataban de manera específica la coordinación de posiciones ante los diferentes foros multilaterales en los que los Estados participan. Así como también, sobre

[140] Muchos de los acuerdos sectoriales se han establecido en base a acuerdos preexistentes entre dos de los Estados parte que, luego de una negociación conjunta, deciden abrir hacia los demás miembros del bloque las disposiciones negociadas de forma bilateral; este tipo de acuerdos también son relevantes a la hora de pensar en el nivel de bilateralización del bloque.

disposiciones en materia de relacionamientos previos entre los Estados parte del bloque y otros acuerdos internacionales como el de ALADI; además, están codificadas aquí las decisiones que reglamentan la participación de terceros Estados en las reuniones del bloque, como invitados u observadores. A su vez, las decisiones que creaban grupos que irían a gestionar, analizar y redactar parte de los acuerdos, también fueron codificadas dentro de esa sub-categoría, hasta la creación del Grupo de Relacionamiento Externo del Mercosur a través de la Decisión n° 22/2011, que le atribuye competencia en las relaciones exteriores del Mercosur específicamente.

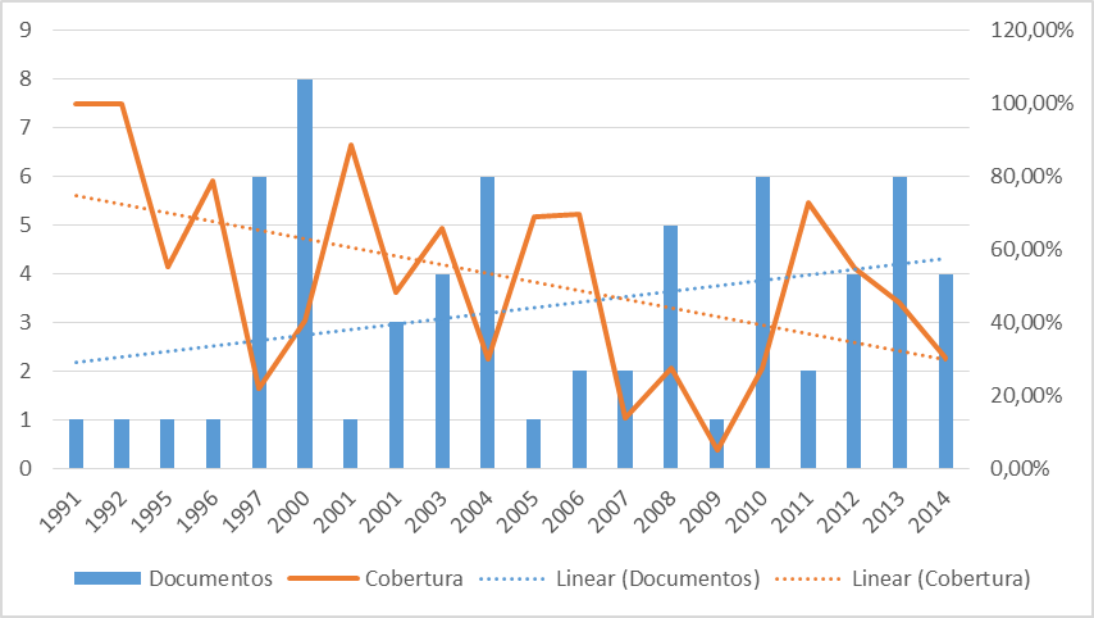
La primera de las negociaciones que el Mercosur emprendió con bloques externos, a excepción de ALADI, fue con la Unión Europea (UE); subcategoría que, a su vez, es la primera en la cantidad de documentos codificados. La primera referencia a la vinculación con la UE, entonces, es la Decisión N° 5/95 que establece los principios básicos que regirían el inicio de las negociaciones, a saber:

> Referência 2 - 27,01% Cobertura
> Iniciar negociaciones con la Unión Europea para la suscripción de un Acuerdo Marco Interregional, que sea preparatorio de la Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea.
> Art. 2.- Delegar al Grupo Mercado Común la realización de las negociaciones mencionadas en el Articulo 1º [sic].
> Art. 3.- La posición del MERCOSUR para negociar con la Unión Europea será la siguiente:
> - El objetivo de la negociación es la celebración de un Acuerdo Marco Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que cubra la cooperación económica y comercial, así como la preparación de la liberación comercial entre ambas regiones.
> - Este Acuerdo Marco constituirá una etapa intermedia en el objetivo de alcanzar una Asociación Interregional política y económica entre el MERCOSUR y la Unión Europea. La Asociación Interregional estará fundada en una mayor cooperación política, así como en la liberación progresiva y recíproca de todo el comercio, la promoción de las inversiones y mayor cooperación.
> - El Acuerdo Marco se fundará en los principios democráticos y en el respeto y promoción de los derechos humanos, comunes a la política exterior de los países que integran ambas regiones.

Al comparar esta referencia con la última de las Decisiones codificadas dentro de la subcategoría *vinculación con UE*, vemos que existen algunos temas que se repiten. En primer lugar, hacia finales de la década del 90 se comenzó con una estrategia de negociación diferente a la conjunta con la UE,

pasándose a la negociación bilateral de acuerdos, aprovechando los ya existentes (Decisión n° 8/2001). Además, en los primeros años del nuevo milenio, se continuó con la estrategia de firmar acuerdos de cooperación técnica, básicamente financiados por los programas de cooperación de la UE; y ejecutados a través de la Secretaria del Mercosur, como es el caso del Convenio de Financiación para la Dimensión Socio-Laboral del Mercosur (Decisión n° 11/2004).[141]

Gráfico 12 - Evolución categoría Relaciones Exteriores:



Fuente: Elaboración propia en base a programa NVivo y www.mercosur.int

El gráfico n° 12 nos muestra que durante todo el periodo hubo una preocupación creciente por el relacionamiento externo del bloque, aunque inconstante. Mientras en los primeros años, el asunto estaba presente al menos una vez en las negociaciones, comienza a aumentar la frecuencia en el tratamiento a partir del año 1997, alcanzando su pico máximo en el 2000; y oscilan durante el período conocido como el *relanzamiento del Mercosur*[142]; volviendo a tener un pico en el 2010, debido a las dificultades de la crisis

[141] Aclarando que las negociaciones con la UE en materia comercial se retomaron en el 2015, razón por la cual no existen decisiones codificadas en dicha categoría desde 2004.
[142] El período del "relanzamiento del Mercosur" comienza en el año 2000 con la Decisión n°22 sobre el acceso a los diferentes mercados, cuando se toman también una serie de decisiones al respecto de la incorporación de normativa (Decisión n° 23); sobre las funciones de la Secretaria Administrativa (Decisión n° 24); la solución de controversias dentro del bloque (Decisión n° 25); el nuevo AEC (Decisión n° 27), entre otras.

económica mundial; para volver a bajar en los años siguientes, aunque siempre con tendencia creciente.

Este análisis nos refuerza la tendencia encontrada en las decisiones para ampliar el bloque regional a través de nuevos Estados asociados, parte y, sobre todo en los últimos años, a la vinculación con los nuevos foros multilaterales regionales como UNASUR, SICA e inclusive la solicitud de la calidad de miembro observador en la Alianza para el Pacífico. A pesar de que la búsqueda por ampliar el Mercosur ha sido constante en todo el período de estudio, Kfuri argumenta que los vínculos externos realizados en los últimos años del Mercosur pueden estar relacionados con una "búsqueda de espacios de resistencia a la hegemonía". Lo que puede sustentarse, no solamente por la amplitud y cantidad de acuerdos firmados en el período de descripto como *regionalismo multifacetado*, sino también por la "cooperación con países en desarrollo, con mayor penetración en África y en Asia" (2015, pág. 144).[143]

Algunas conclusiones primarias podrían extraerse de este panorama general que intentamos reflejar, en el cuál hemos analizado la codificación por asuntos realizada en la base de datos documental. Sin embargo, antes es necesario hacer algunas consideraciones sobre la evolución que han tenido las decisiones del Mercosur a lo largo del tiempo para poder tener un panorama más cabal de los patrones encontrados.

[143] Una nueva perspectiva de análisis podría emprenderse con base en éstos postulados que dan cuenta de la búsqueda como necesidad del bloque por una ampliación constante, manifestada desde los acuerdos iniciales con Estados Asociados, hacia una continua ampliación del relacionamiento externo y de una institucionalización, en el sentido de legitimación internacional, a través del posicionamiento conjunto en organismos multilaterales. Cabría analizar si tales postulados continúan siendo válidos ante la apertura de las negociaciones con la UE y en la posterior evolución del bloque. Así como también, los efectos de las continuas ampliaciones en los mecanismos de toma de decisiones.

2.2.1 Cantidad de Decisiones tomadas por el CMC – ¿cuándo y sobre qué asuntos?

La evolución de las decisiones tomadas por el CMC a lo largo de todo el período de estudio, ha tenido una frecuencia con altos y bajos, aunque siempre se ha manifestado creciente. Si observamos el gráfico n° 13, vemos que la cantidad de Decisiones vinculantes para los países miembros del Mercosur tiende a ser creciente desde 1991 hasta 2014; aunque con mucha inconstancia, alcanzando su nivel mayor en los años 2000 (con 70 decisiones aprobadas por el Consejo), 2012 (con 68) y 2010 (con 67 decisiones) respectivamente.

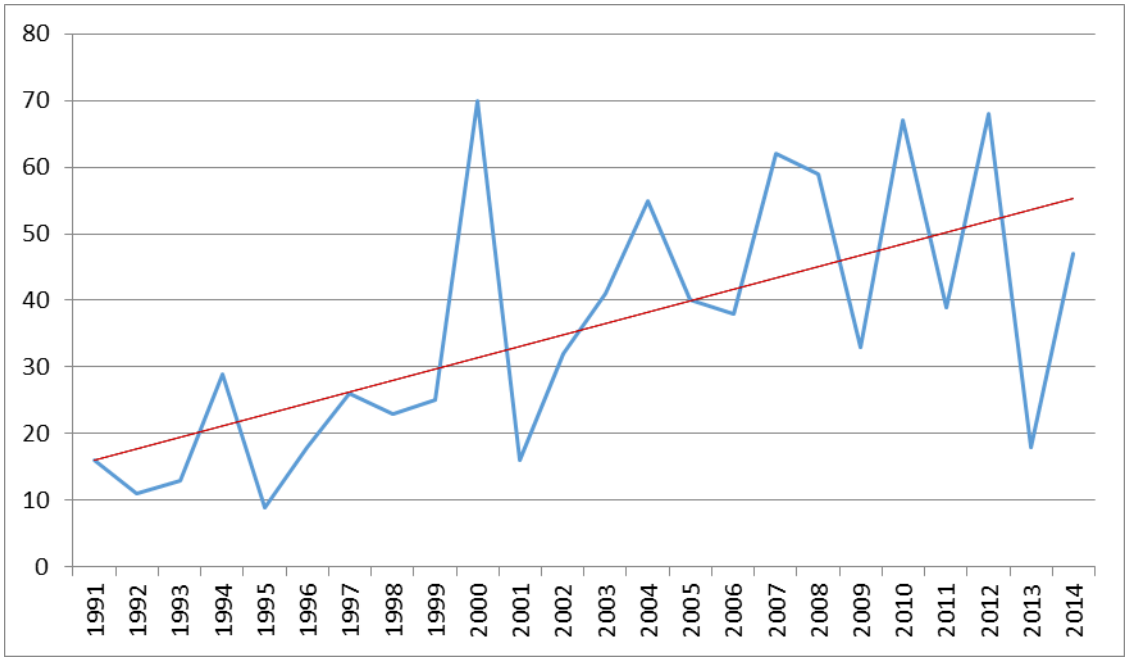


Gráfico n°13 - Evolución Cantidad de Decisiones del CMC:

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.mercosur.int [144]

Por el contrario, los años en que hubo menos cantidad de decisiones aprobadas fueron 1995, 2001 y 2013 con 9, 16 y 18 decisiones aprobadas, respectivamente (si exceptuamos los primeros años del funcionamiento del bloque, en los que la cantidad de decisiones aprobadas puede estar siendo

[144] Ver datos brutos en tabla n° 13 en el anexo del presente capítulo, pág. 355.

afectada por razones operativas).[145] Entonces, la evolución de la cantidad de asuntos tratados ha sido creciente, así como también lo ha sido la cantidad de decisiones tomadas en total.

Esta tendencia creciente en la cantidad de normativa aprobada nos da la pauta de que el funcionamiento del bloque es cada vez mayor, sobre todo si atendemos a la evolución de los temas tratados, como vimos en el panorama general. Aunque no nos dice nada sobre la eficiencia con que los diferentes puntos son conducidos una vez que la decisión es tomada. La *normalidad* en el proceso decisorio a la que hacíamos referencia en el capítulo anterior sobre la que hablaba Womack, está dada por esa evolución creciente en el número de decisiones tomadas, aunque la inconstancia en la cantidad de decisiones nos focaliza en los años críticos del Mercosur como un aspecto a ser considerado en el análisis. La *asimetría madura* genera un proceso de normalidad en la toma de decisiones; tal como lo plantea la teoría de la asimetría, sin embargo, existen algunos años dónde la cantidad de decisiones disminuye. Vale la pena focalizar el análisis de esos momentos, para distinguir mejor sobre qué asuntos fue más difícil alcanzar los consensos.

Existe la posibilidad de que esos altos y bajos en los patrones de decisiones del Mercosur se deba no solamente a la mayor o menor convergencia entre los gobiernos participantes para alcanzar los consensos; sino también, al poder de iniciativa que tengan los gobiernos que detenten la PPT del bloque, su poder de convencimiento a los demás y las diferentes voluntades políticas que los gobiernos respectivos tengan en los períodos en que han detentado la presidencia mercosureña. Considerando que las PPT se modifican cada 6 meses, los altos en la cantidad de decisiones aprobadas coinciden, regularmente, con las presidencias de Argentina y Brasil (2000, 2010 y 2012) que, consecuentemente, son quienes tienen más poder de iniciativa;

[145] Durante los primeros años, la cantidad de decisiones tomadas era menor, y muchas de las decisiones se tomaban por razones operativas; por ejemplo, establecimiento de plazos para la consecución de objetivos, designación de personas en cargos, especificación de funciones, constitución de reglamentos internos, etc.

mientras que los puntos bajos son coincidentes con las PPT de Paraguay, Uruguay y Venezuela (1995, 2001 y 2013).[146]

Por su parte, la literatura especializada sobre el tema nos extiende diferentes periodizaciones del proceso de integración del Mercosur que coinciden en señalar momentos de mayor evolución en la cantidad de asuntos tratados y, otros, con menor grado de compromiso en las decisiones tomadas.[147] Más allá de las eventuales diferencias en los detalles, la mayor parte de los autores coincide en destacar períodos específicos del desarrollo del Mercosur que coinciden con los altos y bajos en la producción normativa del bloque. Así, por ejemplo, considerando la periodización de Caetano (2011), el primer período del Mercosur es caracterizado por el regionalismo abierto de la década del 90, época de su "fundación y primer despliegue (1991-1994)" que, en contraposición con el modelo de integración pensado ante el primer acercamiento bilateral en los 80, estaba fuertemente marcado por "… el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo del Mercosur *fenicio* y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubermentalista y de baja intensidad que le eran funcionales" gestado, inclusive desde antes, a partir del Acta de Buenos Aires[148] (2011, p. 31).

El segundo período, es llamado por este autor de "Consolidación institucional y anticipos de la crisis (1994-1999)" (2011, pág. 35) y está marcado por la firma del Protocolo de Ouro Preto que, como ya se explicitara, dio un marco normativo a la institucionalidad del Mercosur. Sin embargo, buena parte de las negociaciones se centraban en la resolución de conflictos creados a partir de la apertura y liberalización comercial generada por el cumplimiento

[146] En el siguiente apartado, ahondaremos en este tema. Véase el gráfico n° 19 pág. 202.
[147] Entre las diferentes periodizaciones encontradas, existen algunos autores que vinculan los períodos de expansión de la legislación a diferentes *modelos de Mercosur* derivados de los gobiernos de los Estado parte; aunque no todos los vinculan a la convergencia ideológica entre los gobiernos como la fuente principal de dicha expansión, son coincidentes en señalar más o menos niveles de politización y acercamientos (Kfuri, 2015, pág. 86) Entre todas las periodizaciones, se decidió seguir la realizada por Caetano (2011) ya que es quien discrimina más específicamente los años y los relacionamientos bilaterales del (los) período(s), cuestión de relevancia para el análisis aquí expuesto. Otro análisis que también hace una periodización del bloque puede encontrarse en (Coutinho, Hoffmann, & Kfuri, 2007).
[148] Firmada en julio de 1990 entre Argentina y Brasil, sienta las bases para el establecimiento de un Mercado Común entre los dos países y es la base de los plazos estipulados en Asunción para la consecución del Mercosur entre los cuatro países miembros originales.

del *Cronograma de las Leñas*[149]; además de instalarse la práctica común de negociar excepciones al AEC (no siempre aceptadas por todas las partes) que generaron falta de credibilidad en la UA y rispideces entre los dos países que habían sido el motor de la integración hasta ese momento, Argentina y Brasil.

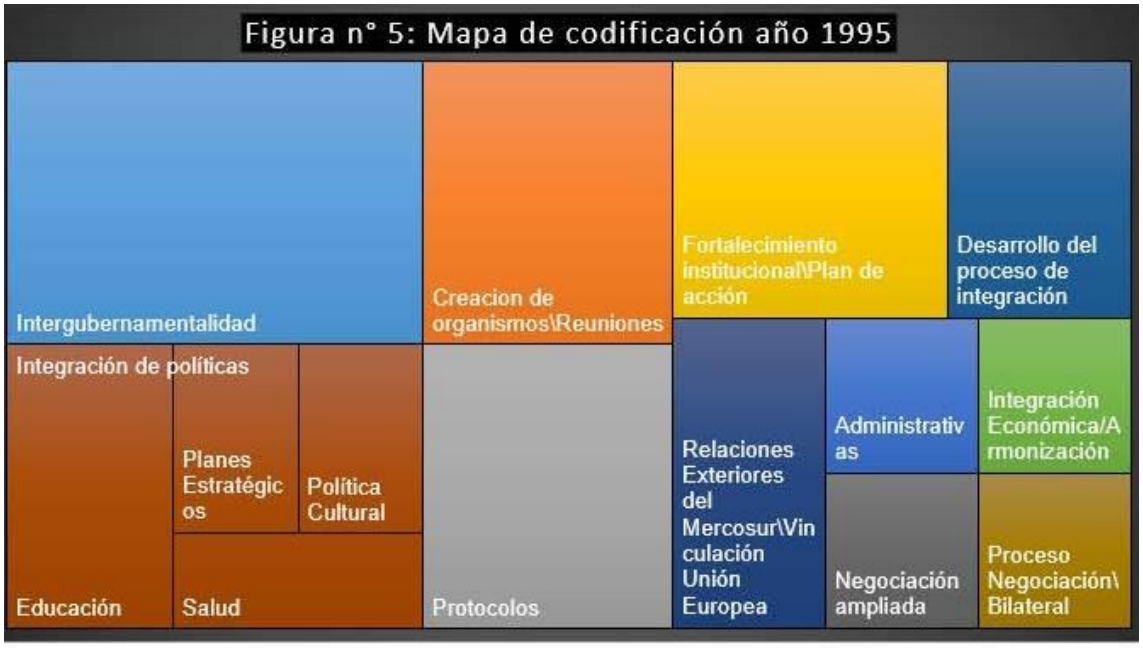
Dentro de éste período encontramos uno de los años de declive en la cantidad de decisiones del CMC. El año 1995 fue, por ejemplo, el año posterior a la determinación del plazo final para el establecimiento de la UA (el plazo original era diciembre de 1994) y el término del plazo mayor dado para Paraguay y Uruguay en su adecuación arancelaria progresiva para el establecimiento de la UA. En ese año, hubo una especie de balance de actuación en las reuniones del CMC, de las 9 Decisiones tomadas en 1995 fueron codificados un total de 18 categorías, muchas de las cuales son relevantes para el período en cuestión, como puede verse en el mapa de codificación de la figura n° 5. Esto significa que, en los años en los que hubo relativamente pocas decisiones tomadas, no necesariamente hubo problemas en alcanzar consensos en algunos de los temas relevantes para el funcionamiento del bloque.

Cinco de las 9 Decisiones tomadas en el año representan un acuerdo intergubernamental (celeste) sobre alguna política específica, entre ellas, la cultural, educativa y de salud (marrón). Asimismo, tres de las decisiones crean reuniones ministeriales específicas (naranja) y otras tres aprueban protocolos de integración educativa y propiedad intelectual (gris). Dentro de ese grupo, es de destacar la decisión n° 9 en la que el CMC mandata al GMC la creación de un plan de acción para el año 2000; este plan, denominado “Mandato de Asunción para la consolidación del Mercado Común” fue el primer plan estratégico de largo plazo creado por el bloque para la *consolidación y profundización de la UA* y especifica claramente su vinculación al regionalismo abierto como contexto de acción del bloque.[150]

[149] Firmado en 1992, establecía los plazos para las desgravaciones arancelarias y cronogramas de apertura específicos por sector, Decisión n° 1/1992.

[150] El regionalismo abierto ha sido un concepto desarrollado inicialmente por la CEPAL en 1994, dónde se explicitaban las necesidades de reformar el Estado de acuerdo con las disposiciones del “Consenso de Washington”, lo que implicaba una inserción internacional basada en

Figura 5 - Mapa de Codificación año 1995: [151]



El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad de documentos codificados dentro de la categoría. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int

En contraposición, al concepto de regionalismo esbozado en los noventa, Gerardo Caetano, considera que la búsqueda de nuevos mercados, característica que le da al concepto su adjetivo de "abierto", se mantiene en el nuevo milenio extendiéndose la "vocación manifiesta de defender la búsqueda de mercados, ratificando la filosofía de un *regionalismo* que pueda ser, al mismo tiempo y de manera consistente, *autonómico, solidario y abierto* [… y aclara] Desde un enfoque genuinamente alternativo al del Mercosur comercialista y rígidamente intergubernamentalista de los noventa, cuesta en verdad concebir un regionalismo que no sea abierto" (2011, pág. 23).

De igual forma, esa decisión evidencia un entendimiento conjunto entre los gobiernos del bloque para la conducción política del Mercosur con el objetivo de crear una UA, establece las metas específicas a ser alcanzadas en torno a los ejes de acción definidos como prioritarios. A título ilustrativo, puede verse que las denominaciones de los ejes, evidencian una clara convergencia hacia el aspecto más económico y normativo del Mercosur; característica que,

---

acuerdos preferenciales de comercio combinadas con las reformas neo-liberales del mercado a nivel interno (Bizzozero, 2008; Soares de Lima & Coutinho, 2005; Granato, 2015)

[151] Véase la tabla n° 15 con los datos brutos en el anexo de este capítulo, pág. 358.

por esos años, era la dominante en la toma de decisiones del bloque y que sólo se modificó a partir del ingreso de gobiernos de diferente cuño ideológico en la región. Por último, cabe agregar que otra de las preocupaciones de los gobiernos evidenciadas en ese plan era el relacionamiento externo del bloque, su vinculación con la ALADI y con la UE, fundamentalmente, pero también se hablaba de estrechar los vínculos con el North American Free Trade Agreement (NAFTA) y, vagamente, sobre un posicionamiento conjunto en la Organización Mundial de Comercio (OMC).[152]

Como puede evidenciarse, durante buena parte del período se continúa con el objetivo del posicionamiento conjunto ante organismos multilaterales acordado anteriormente, que posibilita la concreción de acuerdos ante países miembros de ALADI (Dec. N° 10/1992). Así como también, hasta 1998, se mantiene la opción por la negociación en bloque de los eventuales tratados bilaterales de comercio con países externos. Por otro lado, la firma del Protocolo de Ushuaia[153] trae dos consecuencias importantes para el funcionamiento, la institucionalización del principio democrático, confirmando la naturaleza intergubernamental del Mercosur, y la posibilidad de actuar conjuntamente ante cualquier ruptura democrática en la región. Ambos asuntos tienen por detrás la búsqueda de una institucionalización del bloque regional mediante políticas comunes, ya sea con relación a terceros (organismos multilaterales o países en general); como con relación a la cohesión interna, a través de la institucionalización del principio democrático.

Por su parte, Caetano denomina al interregno 1999-2002 de “crisis y conflictividad. Parálisis e intentos de relanzamiento” (2011, pág. 38) y, tal vez, ese período sea el más discutido entre los académicos expertos en Mercosur.[154] Como los datos lo demuestran, existe cierta contradicción entre,

[152] Ver en el anexo de éste capítulo la referencia sobre tales decisiones, su porcentaje de cobertura y, nuevamente, el apelo a la creación de organismos de consulta para la toma de decisiones específica como *modus operandi* del proceso decisorio del bloque. Además, es posible encontrar la tabla nº 14 con los datos brutos de estas referencias, pág. 355 y ss.

[153] Firmado el 24 de julio de 1998, establece el principio democrático para los gobiernos de los Estados parte.

[154] Bouzas, por ejemplo, hace el quiebre del período de “la era de los mercados” en el año 1998 y le coloca el nombre de “tiempos de turbulencia” al periodo comprendido entre 1998 y 2001 (año en que escribe el artículo de referencia (Bouzas, Mercosur diez años después, ¿proceso de aprendizaje o dèjá vu?, 2001, pág. 190). Mientras que Bizzózero, también coloca a la “Cumbre de

por un lado, la clara idea de parálisis de las negociaciones causadas por las sendas crisis económicas de 1999, 2001 y 2002 en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente; y el hecho de que es en el año 2000 que se aprueban la mayor cantidad de decisiones por el CMC para todo el período, y que, paradojalmente, coinciden con el denominado *Relanzamiento del Mercosur*. Una iniciativa de la PPT argentina que, en el año 2000 alcanzó el consenso de todas las partes para lanzar una serie de medidas y revisiones de las decisiones tomadas hasta el momento.

Entre otras medidas, se proyectó el relanzamiento de las condiciones de acceso a los mercados a través de la identificación de las medidas restrictivas al comercio por parte de cada país y su progresiva eliminación (Decisión n° 22/2000). Se revisaron las diferentes normativas y su estado de incorporación (cumplimiento) por parte de las legislaciones nacionales vigentes; comprometiéndose, cada comité coordinador local a dar seguimiento a la normativa que no hubiera sido incorporada, procurando su identificación y puesta en funcionamiento (Decisión n°23/2000). Además, el programa del relanzamiento era bastante ambicioso en materia institucional, promovía un refortalecimiento para la Secretaría Administrativa del Mercosur, dotándola de más recursos (Decisión n°24/2000); así como también, el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia (Decisión n°25/2000); y una revisión de la estructura de órganos dependientes del GMC y del CMC con miras a la evaluación de su funcionamiento efectivo (Decisión n°26/2000).

Asimismo, en lo que respecta a los asuntos específicamente comerciales, el programa del *Relanzamiento* tocaba en temas largamente tratados a nivel del bloque: la reformulación del AEC para la eliminación de su cobranza doble (Decisión n°27/2000); la defensa de la competencia comercial intrazona (Decisión n°28/2000); los incentivos a las inversiones y a las

---

Usuahia como un *compás de espera* o como el inicio de un período de estancamiento" (Bizzozero, 1998, pág. 11).

exportaciones (Decisión n°31/2000) y el tan mentado relacionamiento externo del bloque (Decisión n°32/2000).[155]

Si bien este "relanzamiento" no obtuvo los resultados esperados, nuevos calendarios tentativos fueron redefinidos en el 2001 y años subsecuentes, ha sido una de las muestras de que el Mercosur necesitaba de una redefinición con relación a los términos del Tratado de Asunción, no solamente entendido así por sus conductores políticos, sino también si pensamos en su desarrollo institucional. Así, mientras que algunos académicos consideran al período como de crisis y estancamiento (BOUZAS & SOLTZ, 2001; Bizzozero, 2008), otros ven en ese momento coyuntural las oportunidades para una reflexión conjunta sobre los rumbos de la integración latinoamericana que comienza a redefinirse en los primeros años del nuevo milenio (Caetano, Mercosur 20 años, 2011; Kfuri, O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul, 2015; Granato, 2015).

Si pensamos en las decisiones tomadas en el 2001, otro de los años de declive en la cantidad de decisiones aprobadas, el mapa de codificación de la figura n° 6 nos revela que hubo 19 (sub)categorías codificadas, de las 16 Decisiones para ese año; que la mayor parte de las decisiones se tomaron en torno al tema de la negociación con terceros países, para asociar nuevos miembros, más específicamente, por la vinculación de Chile y Bolivia al Mercosur (azul). Además de una serie de acuerdos sobre servicios y asuntos judiciales (celeste); las decisiones de ese año también estuvieron relacionadas a la creación de planes de acción a nivel de seguridad y en educación (marrón). Se reestructuraron, también, las cuotas del AEC, los plazos para la adopción de la normativa del bloque (gris), y existió cierta intergubernamentalidad manifiesta en las relaciones con la UE.

Por lo que puede decirse que ambos años, tanto el 2000 con sus 70 decisiones, como el 2001, con sus 16 fueron años de negociaciones arduas sobre asuntos de gran relevancia para el desarrollo del bloque. Este tipo de análisis categorial nos revela más informaciones sobre las negociaciones; la

[155] Para ver un resumen de las Decisiones enmarcadas en el programa del relanzamiento del Mercosur y su porcentaje de cobertura consulte la tabla n° 14 en el anexo documental del presente capítulo, pág.355.

primera, es que la cantidad de decisiones tomadas, no refleja cabalmente la calidad de las negociaciones, ni la importancia dada por el gobierno que detente la PPT a las mismas.

Figura 6 - Mapa de Codificación año 2001: [156]

El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad de documentos codificados dentro de la categoría. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int

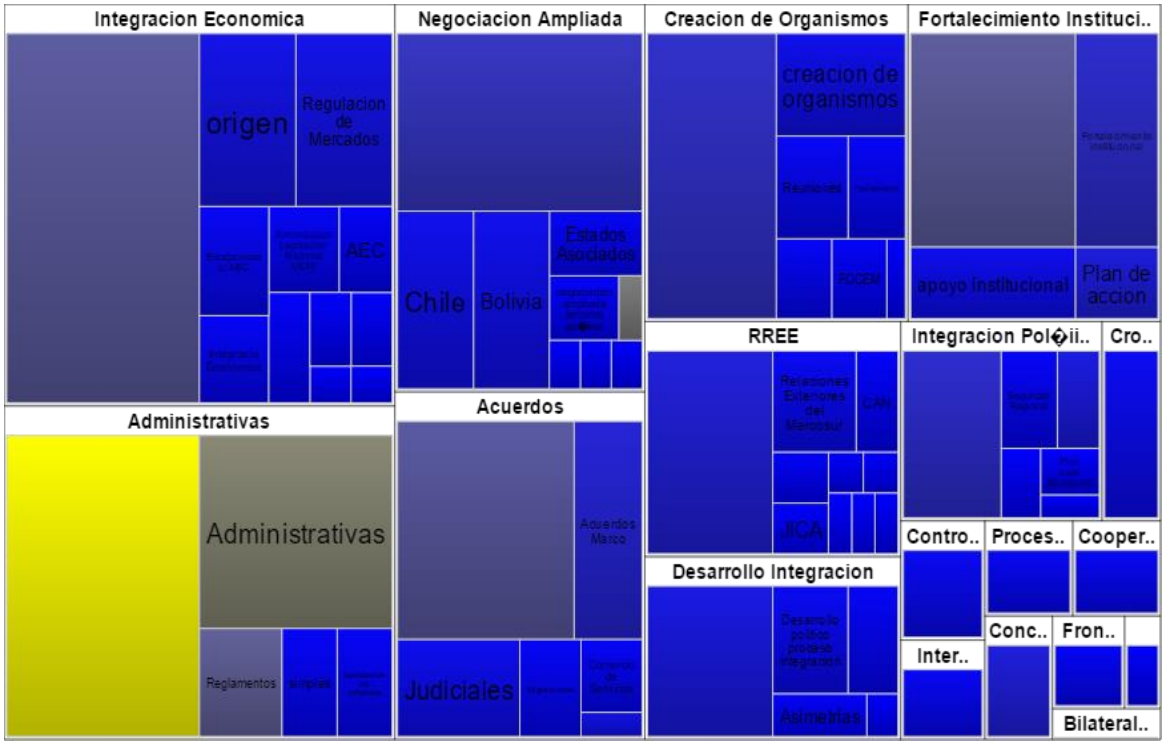
Tanto la iniciativa del relanzamiento, como la búsqueda de consolidar el bloque a través de la ampliación hacia nuevos actores que se registra en el 2001 son manifestaciones de que había desacuerdos sobre la marcha de la integración. Ese interregno de parálisis y crisis envolvió los intentos de relanzamiento, y las reflexiones acerca de los 10 años del proceso se generaron con clima de dudas sobre la puesta en marcha efectiva de la UA y la redefinición política del Mercosur.

Sin embargo, el período de 2002-2003, denominado por Caetano como de "la crisis del *MERCOSUR fenicio* a los programas augurales de otro modelo de integración" (2011, pág. 41); está caracterizado por la redefinición de las estrategias de inserción internacional de los países miembros del Mercosur. La evolución de la cantidad de decisiones tomadas por esos años retoma su

[156] Véase la tabla n°16 con los datos brutos, pág. 358.

crecimiento hasta 2004, a continuación se ve el mapa de codificación para los tres años sumados:

Figura n° 7 - Mapa de codificación Decisiones entre 2002 y 2004:



El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad de documentos codificados dentro de la categoría. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int El mapa de árbol se realizó con DrasticData.

En primer lugar, vemos que la Integración Económica continúa siendo una prioridad en las decisiones tomadas por el Mercosur, como en los 24 años que abarca el período de estudio; siendo las reglas sobre denominaciones de *origen*, la *regulación de los mercados* y las e*xcepciones* y modifica*ciones al AEC*, las decisiones económicas más importantes. Por otro lado, con el advenimiento del gobierno de Eduardo Duhalde en Argentina, hubo un cambio de rumbo en la estrategia internacional y se retomaron las dinámicas de negociaciones bilaterales entre ese país y Brasil, accediendo a algunos *Acuerdos estratégicos*, especialmente judiciales, como lo vemos en el mapa. A pesar de ese dinamismo bilateral entre los dos países grandes, la crisis uruguaya de julio de 2002 dio a conocer lo que, para muchos, no había sido

evidente, la alta interdependencia que experimentan los socios entre sí. Así como también, según Caetano, se evidencia la necesidad de crear organismos efectivos de coordinación política entre los gobiernos del bloque.

Ambas manifestaciones se dan en las discusiones sobre *Fortalecimiento Institucional* y *creación de organismos* que se generan en esa época, como también se evidencia en la figura anterior. Además, vemos que tanto la categoría *Administrativas*, como *Creación de organismos*, son especialmente relevantes en ese período, lo que también refleja esa discusión. En este sentido, las demandas por mayor institucionalidad no solamente se hicieron notar a nivel intergubernamental, sino también desde las filas académicas (Caetano, Ventura, & Vázquez, 2009) y en los foros representativos de la sociedad civil del Mercosur, notadamente, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) propuso la creación de la Reunión de Cooperativas del Mercosur (Recomendación n°5/99 y Resolución nº35/01). Estas y otras manifestaciones, hicieron que se sintiera la demanda de una reforma institucional que comienza a concretizarse en el 2002, según Caetano, con la firma del protocolo para la solución de controversias del Mercosur.[157]

Ya en el 2003, a pesar de la disonancia del gobierno uruguayo y sus intentos de acercarse al ALCA[158], hubo claras manifestaciones de que los cambios en el modelo integracionista llegarían a partir de las modificaciones en la conducción político-ideológica de los gobiernos de la región. De esa manera, si pensamos en las categorías más codificadas de ese año, vemos que *Desarrollo del Proceso de Integración* alcanza el segundo lugar (con 13 Decisiones codificadas), siendo las discusiones sobre el *desarrollo político del Mercosur (5)*, el *Fortalecimiento institucional* (31 referencias) y la búsqueda de *concertación política* (15) las que le siguen en frecuencia de referencias de codificación.[159]

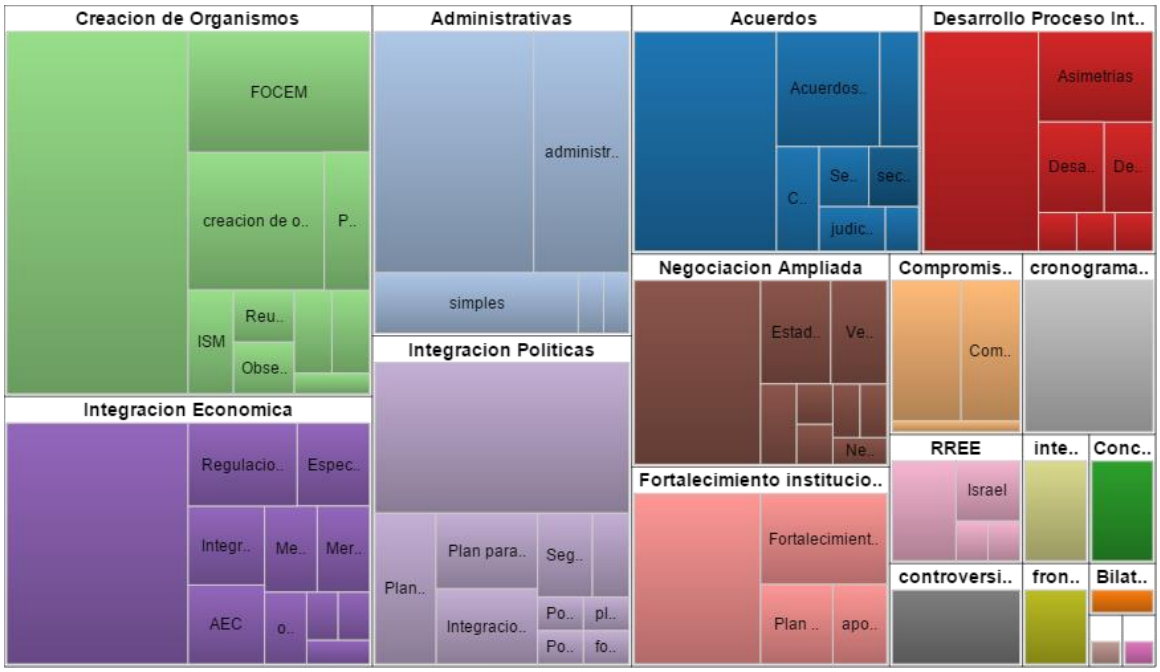
[157] Protocolo de Olivos, firmado en febrero de 2002 establece las bases institucionales para la solución de controversias en el Mercosur a través de la creación del Tribunal Permanente de Revisión.
[158] Un análisis sobre la posibilidad de que el gobierno Uruguayo firmase un TLC con Estados Unidos en la época puede verse en (Granja, 2011).
[159] Ver Figura n°8 con el mapa de referencias de codificación del 2003 en el anexo de éste capítulo, pág. 359.

Así, la Decisión n° 26/2003, por ejemplo, que creó el *programa de trabajo del Mercosur 2004-2006*, es la que más referencias alcanza en ese año (52) y nos ilustra cómo la preocupación por dotar al Mercosur de instituciones efectivas para la coordinación de políticas regionales, marcó el desarrollo de las discusiones de todos los grupos y reuniones por expreso mandato del CMC. Además, las iniciativas para la creación de nuevas instituciones también alcanzaron gran peso en esa decisión; destacándose los *planes estratégicos de políticas conjuntas*, como el de integración productiva o la negociación conjunta con países extra-zona, la *concertación política*, con la propuesta de coordinación efectiva con el FCES y el *fortalecimiento institucional* en todo el período, a través del proyecto de cooperación con la UE para la implementación de la Dimensión Socio-Laboral del Mercosur.[160]

Además, con el advenimiento de los gobiernos de izquierda en toda la región, era de esperarse el aumento de los acuerdos derivados de esa convergencia ideológica, que se manifiesta hasta 2004 (otro pico en la cantidad de decisiones tomadas). Durante los años 2005 y 2006 comienzan una serie de desacuerdos en las negociaciones en torno a los asuntos más generales que sólo se superan en el 2007; cuando la convergencia ideológica entre los gobiernos adquiere mayor intensidad. Sin embargo, los asuntos decididos por esos años de *convergencia* son de fundamental importancia para la construcción institucional. Como vemos en el mapa de codificación de la figura n° 9, la categoría *Administrativas* es la que más referencias obtiene (15). Esto puede estar directamente relacionado a las decisiones tomadas en el marco de la Reforma institucional del bloque que derivó en la Decisión n°09/2007, mandatando al Grupo de Alto Nivel para la Reforma Institucional del Mercosur a considerar todas las iniciativas al respecto. Además, también las decisiones administrativas se vieron influenciadas por la categoría que le sigue en referencias de codificación, la *creación de organismos* (14 referencias), destacándose las decisiones referidas al funcionamiento del FOCEM, sobretodo en el 2007.

[160] Un análisis de la dimensión social en la nueva agenda del Mercosur puede verse en (Kfuri, 2015).

Figura n°9 - Mapa de codificación años 2005-2007:



El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad de documentos codificados dentro de la categoría. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int El mapa de árbol se realizó con DrasticData.

Uno de los asuntos que estuvo especialmente en boga por la época fue el desacuerdo bilateral entre Argentina y Uruguay por el asunto de la instalación de las plantas de celulosa en ciudades ribereñas al Rio Uruguay, que desincentivó los acuerdos entre ambos países durante las negociaciones. Las rispideces bilaterales pueden haber afectado la toma de decisiones de sus gobiernos durante las negociaciones del bloque, tal como en otras ocasiones pasó entre Argentina y Brasil.[161] Sin embargo, el avance de la agenda del Mercosur obtuvo ciertos resultados a nivel político, si pensamos en la codificación de las decisiones del año 2006 y 2007.

El año 2008, por su parte, fue el comienzo de una nueva caída en la cantidad de decisiones tomadas por el CMC, que alcanzan en el 2009 su nivel más bajo para el período. Las discusiones sobre los efectos que traería para la región la crisis global registrada en los países centrales fue uno de los temas recurrentes en las negociaciones. Asimismo, en esos años ya se avistaba el crecimiento de la cantidad de reuniones, grupos *ad hoc* y organismos

[161] Para ver la estrategia adoptada por los gobiernos uruguayos, respecto al asunto, véase por ejemplo (Sierra, Terra, & Bizzozero, 2010).

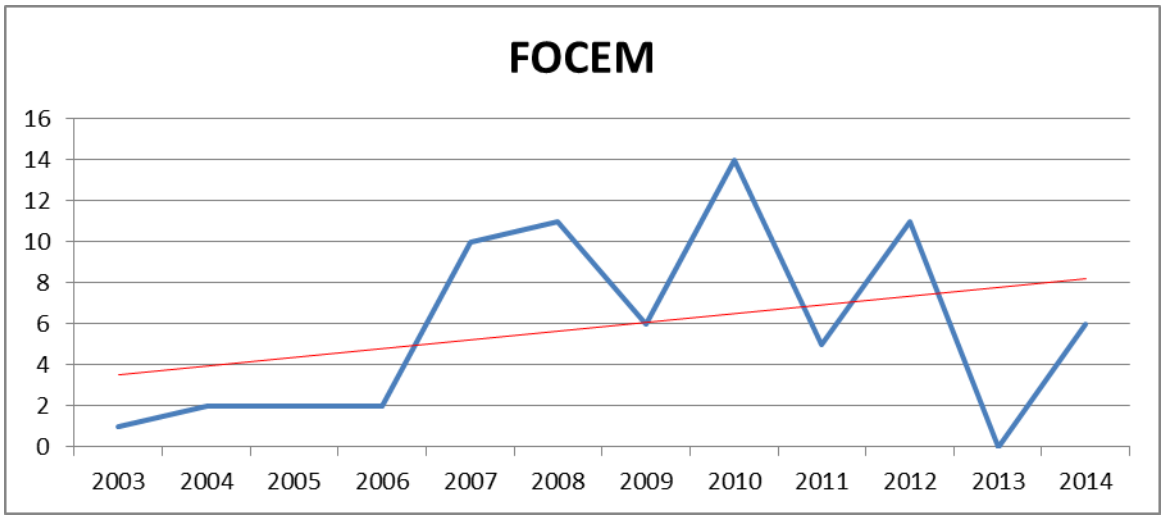
encargados de la conducción y planificación de la integración política del bloque, tal como lo demuestran los datos de dos de las categorías más codificadas para ese año, la *creación de organismos* (24 decisiones) y la *integración de políticas* (22 decisiones).[162] Uno de los ejemplos interesantes del período es la decisión nº12/2008 que crea el Programa de Integración Productiva del Mercosur, fue aprobado luego de su tratamiento por un grupo *ad hoc*, dependiente del GMC, al cual le fue encomendada su elaboración, siguiendo una recomendación (iniciativa) de los Presidentes que tuvo lugar en el 2006. Sus principales objetivos son la complementariedad productiva entre las PYMES del Mercosur y el incremento de su competitividad a nivel externo. Además, algunos autores coinciden en señalar que el 2008 fue, junto con el comienzo de las discusiones sobre los efectos de la crisis, uno de los años en dónde se consolida la presencia de la Nueva Agenda del Mercosur (Caetano, 2011; Bizzozero, 2011). A partir de estos datos, podríamos aventurar que hubo cierta planificación inter-presidencias pro témpore del mismo país, concomitantes cada dos años, que adoptaron la estrategia de crear organismos y grupos de trabajo para planificar planes de acción políticamente guiados, y tener tiempo de ampliar las negociaciones a todos los socios en los interregnos entre sus presidencias.[163]

La multiplicación de temas en la agenda dio cabida a asuntos que antes no tenían presencia, esta ha sido una de las estrategias de los gobiernos de los progresistas (Lima, 2014). A pesar de su presencia en las discusiones, las perspectivas de acción conjunta sobre cada asunto por parte de los gobiernos del Mercosur, tuvo (y tiene) alcances diferentes de acuerdo a los temas tratados; otra vez, el ejemplo más elocuente es el Programa de Integración Productiva. Lo mismo puede decirse de otro de los asuntos que se desarrolló en las negociaciones por esos años, la perspectiva de las asimetrías del bloque. Luego de la propuesta de Paraguay[164], la discusión sobre las

[162] Ver mapa de codificación, figura n°10 mapa de referencias de codificación año 2008, pág. 359 del anexo.
[163] Cabría evaluar si esta estrategia fue efectiva para la concreción de las políticas a largo plazo y/o si logró sobrellevarse a pesar de los cambios de gobierno en cada uno de los países.
[164] En el año 2003 fue encomendado por parte del CMC, y por iniciativa paraguaya, la posibilidad de crear Fondos “destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas” Dec. N°27/2003. Además, las decisiones

asimetrías se instaló en las negociaciones del Mercosur, decidiéndose, en primer lugar, una serie de medidas compensatorias para ese país. Luego, con la instalación del FOCEM, la superación de las asimetrías alcanzó el auge en la cantidad de decisiones aprobadas durante las negociaciones, ejemplo de ello son las decisiones n° 34/2006, 06, 33 y 57/2007.[165] Asimismo, las referencias del FOCEM, y su funcionamiento han sido relativamente altas, también en el 2008 (11 decisiones codificadas). Sin pretender aquí hacer una evaluación de los proyectos puestos en marcha, es fundamental destacar la cantidad de negociaciones sobre el FOCEM con un relativo éxito a lo largo del tiempo, como lo demuestra el gráfico a continuación, en el que la cantidad creciente de decisiones tomadas sobre FOCEM, alcanzando un pico en el 2010, se evidencia.

Gráfico n°14 - Cantidad de decisiones tomadas referidas al FOCEM (2003-2014):



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de NVivo.

Las demás instituciones creadas por el Mercosur durante esos años también han sido objeto de discusión dentro de las negociaciones del bloque, aunque tienen menor cantidad de decisiones registradas que el FOCEM. Así, en el gráfico n°15 vemos la evolución de la cantidad de decisiones tomadas por el CMC para algunas de ellas. Vemos que las decisiones sobre el Instituto Social del Mercosur, apenas alcanzan un máximo de 3 decisiones codificadas en el 2008. En 2010 y 2014 se toman las decisiones sobre el Parlamento; y las

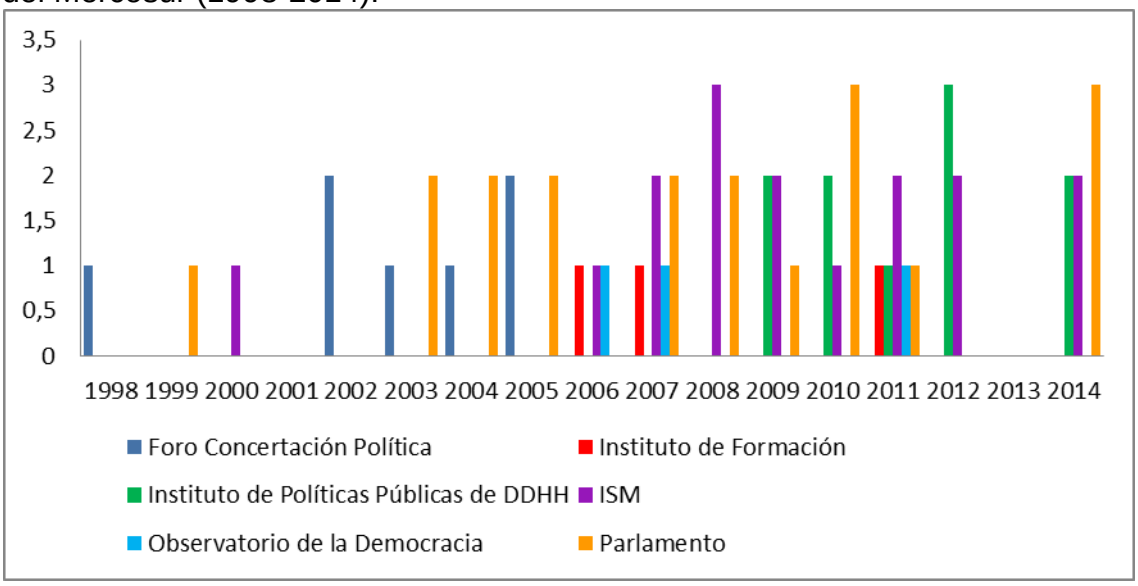
---

subsiguientes tratan en forma diferenciada a Paraguay en asuntos como negociaciones externas, regímenes especiales de importación y exportación (Dec. N° 28, 32 y 34 de 2003).

[165] Consultar referencias codificadas en el anexo del capítulo, pág. 360.

decisiones sobre el Instituto de Políticas Públicas de DD.HH. del Mercosur alcanzan su máximo de decisiones codificadas en el 2012. Por otra parte, vemos que el Foro de Concertación Política, creado en 1998, tuvo una presencia relativamente importante en las discusiones del bloque hasta 2005, cuando desaparece como referencia. Esto tiene particular interés para los análisis sobre los actores que están por detrás de las decisiones tomadas; ya que el Foro fue creado con el fin de hacer las consultas políticas pertinentes entre los Estados; vemos que en la nueva etapa del Mercosur ha dejado de tener centralidad como arena de consulta o debate. Por su parte, las decisiones sobre el Parlamento, han estado presentes en las discusiones desde 1999 y se mantienen con un nivel creciente de decisiones tomadas. Por último, el gráfico número 15 también muestra la concentración de decisiones institucionales tomadas a partir del año 2006 en adelante, con una evolución creciente del número de documentos codificados en las categorías institucionales.

Gráfico n° 15 - Evolución Decisiones sobre las instituciones de la nueva agenda del Mercosur (1998-2014):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo

Esa concentración y aumento de la cantidad de instituciones tiene dos manifestaciones, por un lado, aumentan las decisiones tendientes a fortalecer institucionalmente al bloque; y, por otro, se multiplican no solamente los asuntos tratados, sino los esfuerzos por implementar políticas conjuntas. Muchas veces, dichas políticas no tienen lugar a partir de las instituciones

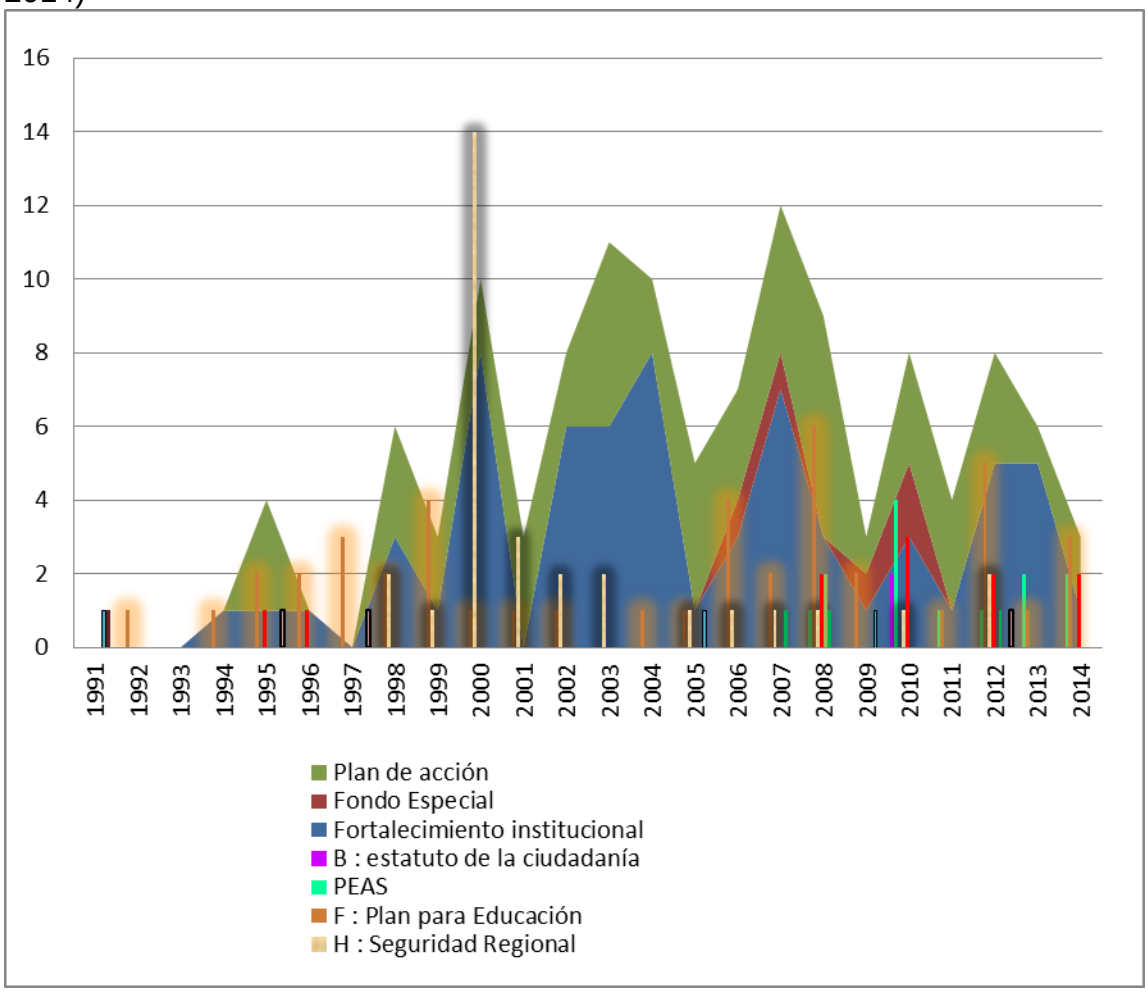
creadas y sí de las Reuniones y Grupos especializados. Además, en el análisis de las negociaciones, se desprende que los asuntos tratados entre una y otra comisión pueden estar siendo vinculados entre sí y sujetos a concesiones entre los Estados en otras áreas como se señalara en el capítulo uno. Cabría preguntarse si los actores continúan siendo institucionalmente los mismos a nivel interno de cada Estado o si, por el contrario, por esos años también tendieron a multiplicarse, como parece sugerir el presente análisis.

Entonces, en el gráfico n° 16 de la siguiente página se muestran tres de las categorías tendientes a medir el *Fortalecimiento institucional* (área azul), la creación de *Fondos especiales* (excluyendo las decisiones tomadas por el FOCEM-rojo) y el desarrollo de *Planes de Acción* (área verde), en las que se discutieron decisiones que planteaban directamente esos objetivos para todo el período. Así como también, representadas por las columnas, el gráfico muestra la evolución de las diferentes políticas implementadas en todo el período.

Observamos que el fortalecimiento institucional comienza a ser uno de los objetivos de las decisiones tomadas por el CMC a partir de 1993 (azul), aunque con niveles muy bajos. Es en al año 2000 cuando comienza a discurse y enfatizarse realmente la necesidad de fortalecer y crear contenido en las instituciones comunes; esa idea se consolida a partir de 2002, cuando comienzan a crearse más instituciones que implementarían *planes de acción* sobre las diversas políticas (verde en el gráfico). También se percibe que los fondos especiales comienzan a estar presentes en las decisiones a partir del año 2005, alcanzando su punto máximo en las negociaciones del 2010.

Gráfico 16 Evolución de las categorías de Fortalecimiento institucional y las diferentes políticas conjuntas aplicadas (1991-

2014)



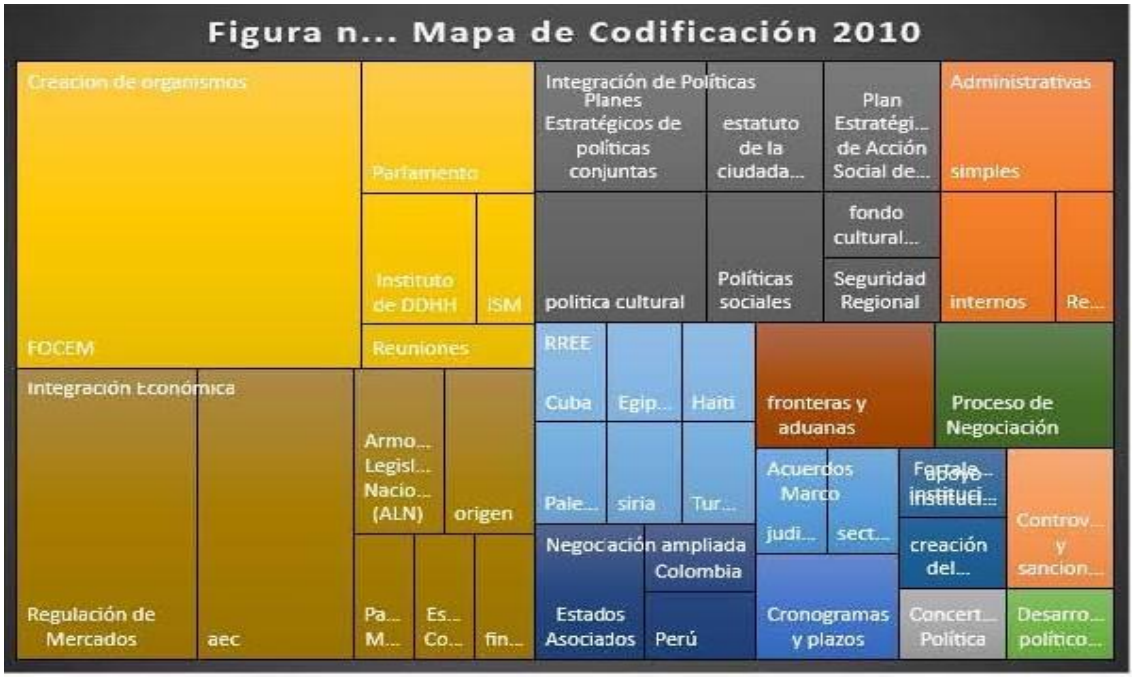
Fuente: Elaboración propia, en base a datos Nvivo.

Las diferentes políticas implementadas han tenido un desarrollo similar. En los primeros años hubo decisiones en torno a la política migratoria, de educación y de DD.HH. Esta última, aparece en 1991, y luego desaparece hasta 2005 cuando se plantea la idea del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Mientras que la política de educación es la única que ha tenido presencia relevante en las decisiones durante la totalidad del período de estudio; alcanza también su pico máximo en el 2008. Por su parte, otra política que ha sido relativamente continua es la de seguridad regional, destacándose en el año 2000 con 14 decisiones tomadas al respecto. Además de la política cultural, que comienza en el año 1995 y reaparece también en el 2008. Es también en ese año que se desarrollan las políticas de juventud y de producción y consumo sostenible. El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)

que nuclea a las políticas sociales implementadas se desarrolla a partir del 2010, junto al Estatuto de la ciudadanía. El gráfico muestra entonces que, a pesar de haber iniciativas de creación de políticas conjuntas tempranas, no fue hasta bien entrado el siglo XXI que el Mercosur logró implementar políticas específicas conjuntamente; al menos, derivar la ejecución de dichas políticas a instituciones específicas para su posterior consolidación y ejecución ha sido una estrategia fundamental para la agenda mercosureña en los últimos años, más allá del suceso o no en la efectivización de dichos planes.

El inicio del período de consenso en torno a la nueva agenda del Mercosur puede ser datado desde 2008, cuando los *gobiernos de izquierda* estaban consolidados en todos los países miembros, y permanece hasta el 2013, año en que podríamos decir que comienzan las divergencias en torno a cómo implementar algunas de las decisiones ya tomadas sobre los diferentes asuntos. El 2010, uno de los años más productivos en la cantidad de decisiones, 67, es importante para comprobar dicha afirmación, véase la figura n°11 a continuación.

Figura n° 11 - Mapa de Codificación año 2010:



El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad documentos codificados dentro de las categorías. Véanse datos brutos en la tabla n° 17, pág. 361.Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int

Hubo grandes esfuerzos en la creación de organismos independientes (amarillo), la puesta en marcha del FOCEM fue la subcategoría que más decisiones tuvo, con 14 documentos codificados en 102 referencias de codificación; así como también, son de destacar los acuerdos alcanzados para la estructura y presupuesto del Instituto de DD.HH. (Decisiones 12 y 13/2010); el Parlamento (Decisión 62/2010) y el ISM (Decisión 47/2010) todas ellas decisiones que alcanzan su aprobación en el mismo año.

Por otro lado, la búsqueda de mayor integración económica no dejó de tener peso (como se comprueba para todo el período de estudio), 20 de las decisiones de ese año fueron tomadas respecto a la integración económica, por ejemplo, con destaque para las discusiones en torno a la regulación de los mercados, las modificaciones al AEC y la discusión de las reglas de origen. Sin embargo, hay una clara tendencia creciente a hacia la búsqueda de integración política, con 17 decisiones en el mismo año.

El abanico de asuntos abierto a partir de los gobiernos de izquierda se manifestó a través de los grupos creados para el tratamiento de planes estratégicos y la búsqueda de políticas conjuntas, como el estatuto de la ciudadanía, el PEAS y los grandes avances alcanzados en torno a las políticas culturales. Estos asuntos han sido las *mangas de normalidad* en las que las negociaciones parecen haberse destapado y se lograron acuerdos importantes como válvulas de escape a conflictos persistentes sobre los temas económico-comerciales ya tradicionalmente problemáticos entre los miembros.

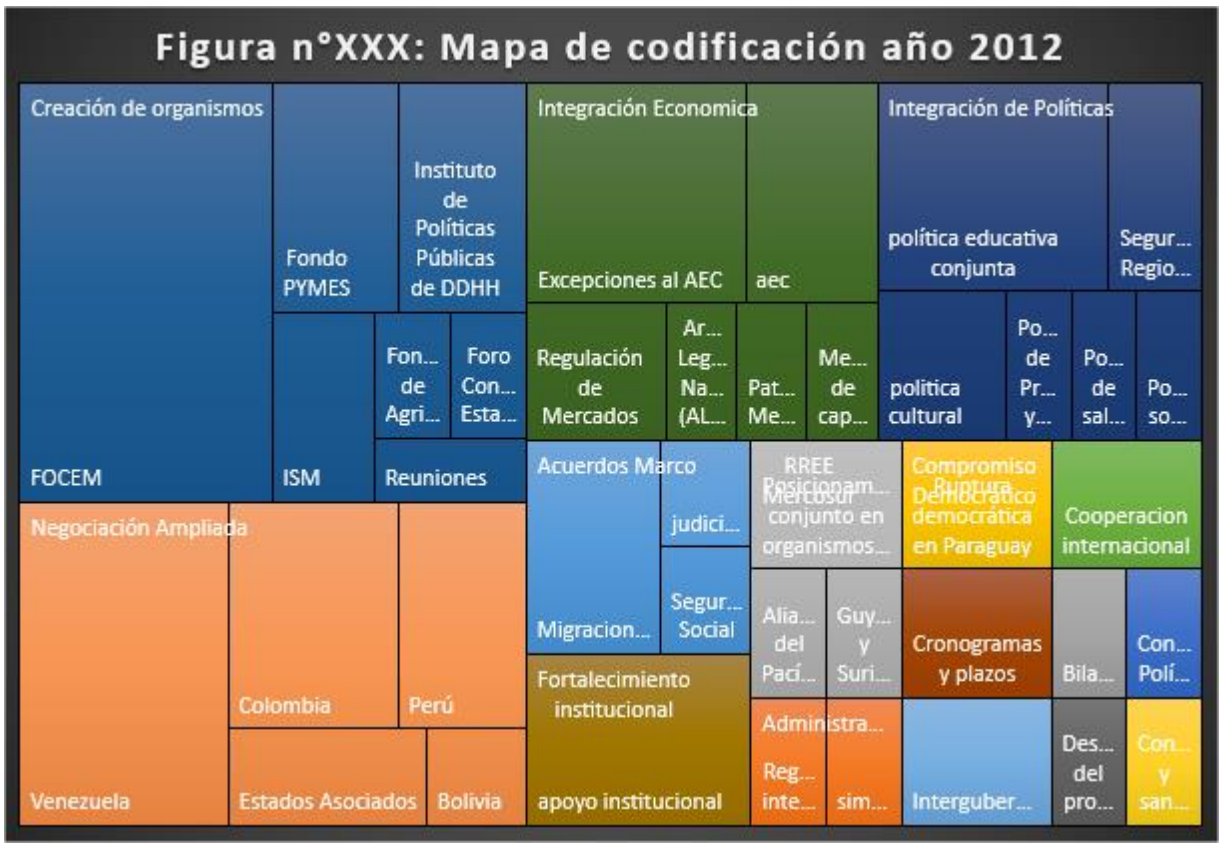
Otro de los asuntos de destaque del análisis categorial realizado son los esfuerzos constantes del Mercosur por buscar acuerdos con nuevos mercados, ampliando el foco de dichos asuntos comerciales tanto hacia regiones extra-Mercosur como con los denominados *Estados Asociados.* En estos años en dónde la cantidad de decisiones alcanzó sus picos, este tipo de decisiones tampoco estuvo ausente.

Si observamos el mapa de codificación del 2012, por ejemplo, otro de los años picos en la cantidad de decisiones tomadas, 68. Vemos que la *creación*

de organismos, con especial hincapié en el funcionamiento del FOCEM, pero también en la creación del Fondo PYMES, el Instituto de DD.HH. y el ISM continúan liderando las decisiones tomadas dentro del bloque.

Por otro lado, la *integración de políticas* y la *económica* están casi iguales, con 12 y 14 decisiones respectivamente. Las políticas educativas y culturales tienen especial énfasis como políticas comunes; mientras que el tradicional tema de las Excepciones al AEC y su regulación son los asuntos tratados en la categoría integración económica. De igual forma, la *negociación ampliada* adquiere, nuevamente, protagonismo a partir de la entrada de Venezuela al Mercosur, así como las negociaciones con Perú y Colombia en calidad de Estados Asociados. Finalmente, los acuerdos Marco en materia migratoria, el fortalecimiento institucional y el posicionamiento conjunto en organismos multilaterales tienen una frecuencia también considerable en ese año; y, como telón de fondo, se encuentra el asunto del Compromiso Democrático por la suspensión de Paraguay en respuesta al juicio político iniciado al presidente.

Figura n° 12 - Mapa de Codificación año 2012:
El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad documentos codificados dentro de las categorías. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int



En este período, pueden remarcarse dos tendencias: por un lado, la apertura al tratamiento de asuntos no comerciales en todas las reuniones especializadas y organismos dependientes del CMC y el GMC; y, por otro, la continuidad de los temas tradicionalmente irresueltos directamente ligados al cumplimiento del Tratado de Asunción, han tenido lugar desde el 2008 hasta 2013, cuando la crisis política en Paraguay, junto al ingreso de Venezuela hicieron, nuevamente, caer hacia otro pozo la cantidad de decisiones tomadas por el CMC.

Así, en el año 2013, último de los años en que la cantidad de decisiones del bloque fue relativamente baja, hubo 18 Decisiones. Observando la figura n°13 detectamos que la negociación con terceros países continúa siendo un tema prioritario dentro de las negociaciones del bloque, sumándose ahora los acuerdos con Guyana y Surinam a las negociaciones con los Estados asociados, Bolivia y Chile. Aparece el fortalecimiento institucional como el asunto más tratado en cantidad de decisiones tomadas; seguido de un conjunto de decisiones administrativas; y de la intergubernamentalidad como característica en la toma de decisiones sobre políticas sociales; así como también, en el posicionamiento conjunto ante organismos internacionales.

Figura n° 13 - Mapa de codificación año 2013: [166]

El tamaño y color de los cuadrados representa la cantidad documentos codificados dentro de las categorías. Fuente: Elaboración propia con el programa de tratamiento de datos NVivo y basada en las decisiones CMC disponibles en www.mercosur.int

Además, vemos que, a pesar de ser un año en que se tomaron pocas decisiones, la cantidad de asuntos tratados continúa siendo progresiva y creciente; por lo que podría suponerse que la baja en la cantidad de decisiones finales puede deberse a una falta de acuerdo sobre los otros asuntos que tuvieron especial atención en ese año, pero que no generaron un consenso traducido en una decisión específica sobre el tema. Además, tal como señalara Solanas (2011) ese aumento en la cantidad de asuntos en consideración por parte del bloque, no se traduce necesariamente en una profundización de la integración; sino, por el contrario, evidencia una superposición de asuntos tratados por los diferentes organismos, en dónde no necesariamente se alcanzan consensos. En ese sentido, el autor se pregunta en qué medida ese aparente avance en la cantidad de asuntos en consideración no reflejan una dilatación de las iniciativas en marcha, en vez de una consolidación del bloque regional. Para dar respuesta a ésta y otras interrogantes, es necesario

[166] Véanse los datos brutos del mapa en la tabla n° 18, pág. 362 del anexo.

adentrarnos aún más en las especificidades del proceso de negociación. De hecho, la estrategia de focalizar en el análisis de los años en los que hubo más cantidad de decisiones tomadas, así como también en los años en los que hubo menos, tiene esa motivación por detrás. Los años en los que hubo pocas decisiones aprobadas podrían estar mostrando una falta de consenso sobre los asuntos tratados; sean o no múltiplicados. Por tal motivo, les fue dedicado especial interés en esta parte del capítulo. Saber cuáles son los asuntos que tuvieron dificultades en encontrar consensos es un primer paso para saber, posteriormente, por qué no fueron tomadas decisiones sobre esos asuntos. Generalmente, los asuntos tratados en esas épocas fueron ingresados anteriormente en la agenda del Mercosur, por lo que su demora en las aprobaciones y, fundamentalmente, el año de su aprobación podrían estar indicando, momentos de falta de consenso iniciales, con posterior cambio de estrategia ante su aprobación. Saber cómo fue adoptada la decisión final, dará un indicativo para buscar en la base de datos los asuntos específicos en los que las negociaciones fueron más difíciles; saber cómo se resolvieron dichas faltas de unanimidad, dará una primera aproximación a la estrategia de bilateralización que estamos intentando dar cuenta como fenómeno característico de la asimetría del Mercosur.

2.2.2. Mercosur en Foco – ¿dónde y para qué son tomadas las decisiones?

En la deconstrucción del proceso decisorio hecha en el inicio del capítulo vimos que la toma de decisiones del Mercosur está determinada gubernamentalmente a través de los organismos deliberativos, CMC y GMC. Asimismo, el trabajo de los grupos y organismos que han sido creados para compartir las funciones de gestión y planificación de políticas tienen también una fuerte dependencia de éstos órganos. El GMC, por ejemplo, es preponderante para la creación de nuevos grupos, dicta sus indicaciones

directas y es el principal interlocutor entre los grupos y quien finalmente toma las decisiones, el CMC. Asimismo, un diagnóstico funcional de la institucionalidad del Mercosur, como el que hiciera CEFIR, también arriba conclusiones similares: hay una concentración de poder en las PPT, el GMC y las Cancillerías de los Estados parte que se han transformado en un *obstáculo para los objetivos de profundización y funcionamiento corriente del Mercosur* (Caetano, Ventura, & Vázquez, 2009). Esta concentración de poder abarca a la totalidad del proceso decisorio, tanto a nivel de conducción política del Mercosur, como en las cuestiones de funcionamiento ordinario; según los autores.

Por tales motivos, las iniciativas de las PPT han tendido a influenciar la producción legislativa del CMC; no solamente a través del tiempo, los años en que las presidencias son brasileñas u argentinas tienden a tomarse mayor número de decisiones; sino también hacia la interna de los grupos y reuniones. Ya que las propuestas hechas en los grupos y reuniones especializadas, muchas veces, responden a los objetivos de los gobiernos y a la periodicidad de las PPT. Es por ello que saber el lugar dónde fueron aprobadas las decisiones nos estaría dando pistas sobre los incentivos de ese país para que las negociaciones en los subniveles de toma de decisiones se realizaran de manera satisfactoria.

Una de las aproximaciones a la medición de las iniciativas gubernamentales de alto nivel, está dada por el cruzamiento entre la cantidad de decisiones adoptadas y el lugar dónde fueron aprobadas. Esta es una construcción argumental que sigue la siguiente lógica: cada seis meses el Mercosur cambia de PPT, éstas son el mecanismo institucional creado para compartir la responsabilidad de la presidencia del bloque entre todos los países miembros. El hecho de que los países menores tengan menos iniciativas que los mayores, nos da la pauta de que la influencia de los gobiernos mayores del bloque es mayor sobre la toma de decisiones. Esto está directamente vinculado al grado de bilateralización, ante negociaciones de más cantidad de asuntos, más densos y con mayor desarrollo a nivel gubernamental, la posibilidad de que los países menores tengan menor capacidad de iniciativa es mayor. La dimensión temporal de nuestra variable dependiente, grado de bilateralización,

está directamente vinculada a las PPT ya que partimos de la idea intuitiva de que un país tendrá mayor probabilidad, tanto de colocar dentro de la agenda, como de negociar buena parte de ella, en los períodos en que detente la PPT del Mercosur.[167]

A este respecto, vale la transcripción del trecho dónde el documento de CEFIR es por demás aclaratorio:

> También entre los países se evidencia una concentración de poder en el Estado que ejerce la Presidencia *Pro Tempore*, que convoca y preside las reuniones, influenciando sobremanera la definición del orden del día y las pautas de negociación. Hay una relación directa entre la calidad de una Presidencia *Pro Tempore* (PPT) y la dinámica institucional del Mercosur. Las eventuales dificultades logísticas o de masa crítica de una PPT producen evidentes consecuencias sobre los resultados de cada semestre de negociación, luego sobre la evolución del bloque (Caetano, Ventura, & Vázquez, 2009, pág. 25).

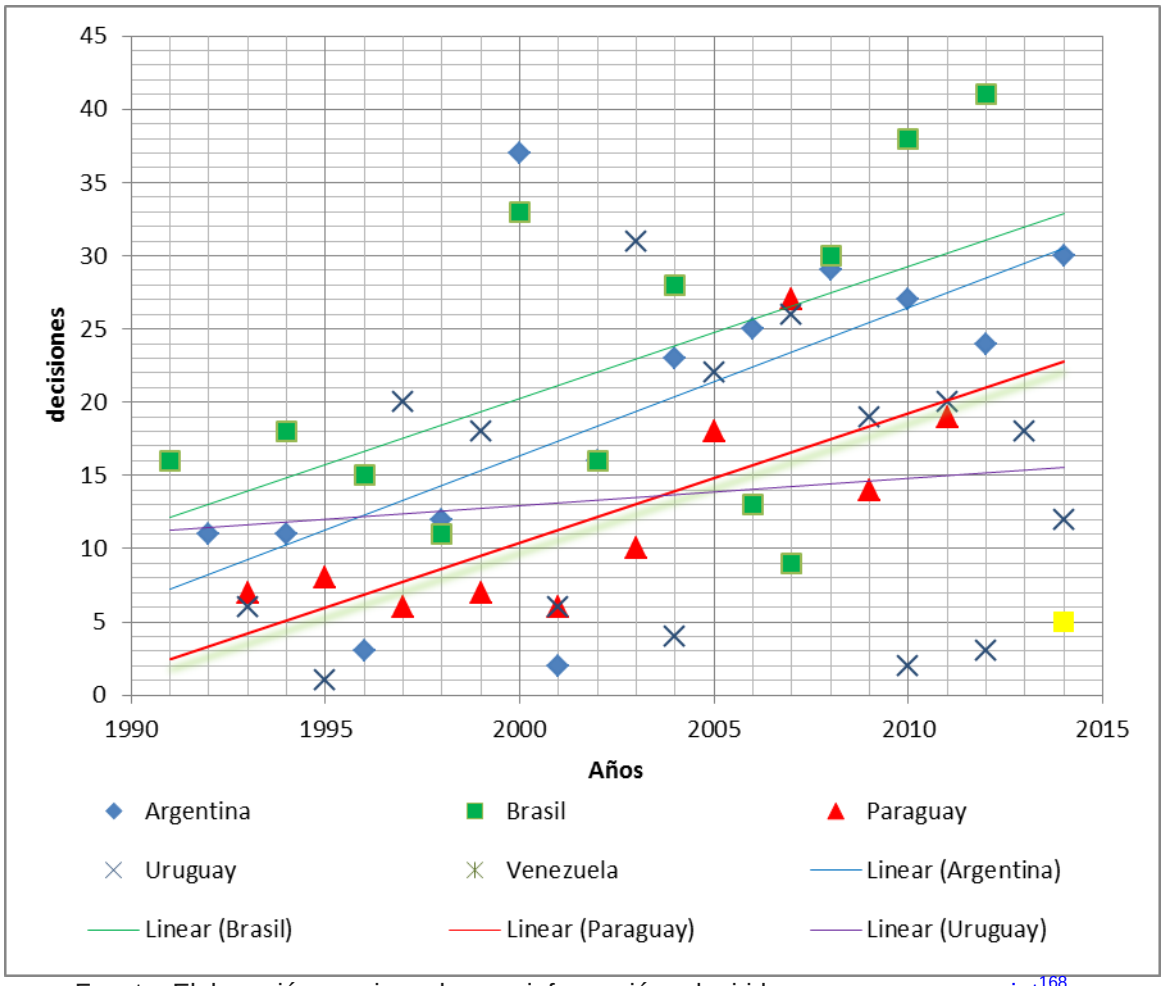
Los períodos de PPT serían entonces los momentos claves para que alguno de los países miembros consiga colocar dentro de la agenda del bloque un asunto cualquiera que le sea de especial interés; de esta manera, saber la cantidad de temas negociados por PPT nos dará una primera aproximación a cuáles serían los temas tratados y negociados por cada uno; así como también, la variación entre las preferencias de cada país en la organización de los asuntos y su priorización a través del tiempo.

Así, en el gráfico n° 17 vemos la cantidad de decisiones de acuerdo a las PPT, la evolución creciente (e inconstante) de la cantidad de decisiones que veíamos anteriormente se mantiene para todos los países. Observamos también un predominio de Brasil en la cantidad de decisiones aprobadas en sus PPT (270 decisiones), aunque no se desprende demasiado de Argentina (con 253). Como habíamos dicho, hay menos proporción de decisiones tomadas en las PPTs de los países menores del bloque. Paraguay, como lo muestra el gráfico n° 19, tiene menos cantidad de decisiones aprobadas durante sus PPT (125 decisiones); aunque su tendencia al crecimiento es mayor, si lo comparamos con las decisiones aprobadas durante las PPT de

[167] Además, si tenemos en cuenta la importancia que tienen los gobiernos, concentrados en la figura del presidente, en la toma de decisiones del Mercosur; es de especial de relevancia el hecho de que las PPT se roten temporalmente, para identificar la influencia relativa de cada gobierno (sus estrategias) en sus respectivas PPT.

Uruguay que, a pesar de tener 186 decisiones, tiene un crecimiento menor comparado con el resto de los países.

Gráfico 17 - Cantidad de decisiones aprobadas por PPT 1991-2014:



Fuente: Elaboración propia en base a información adquirida en www.mercosur.int[168]

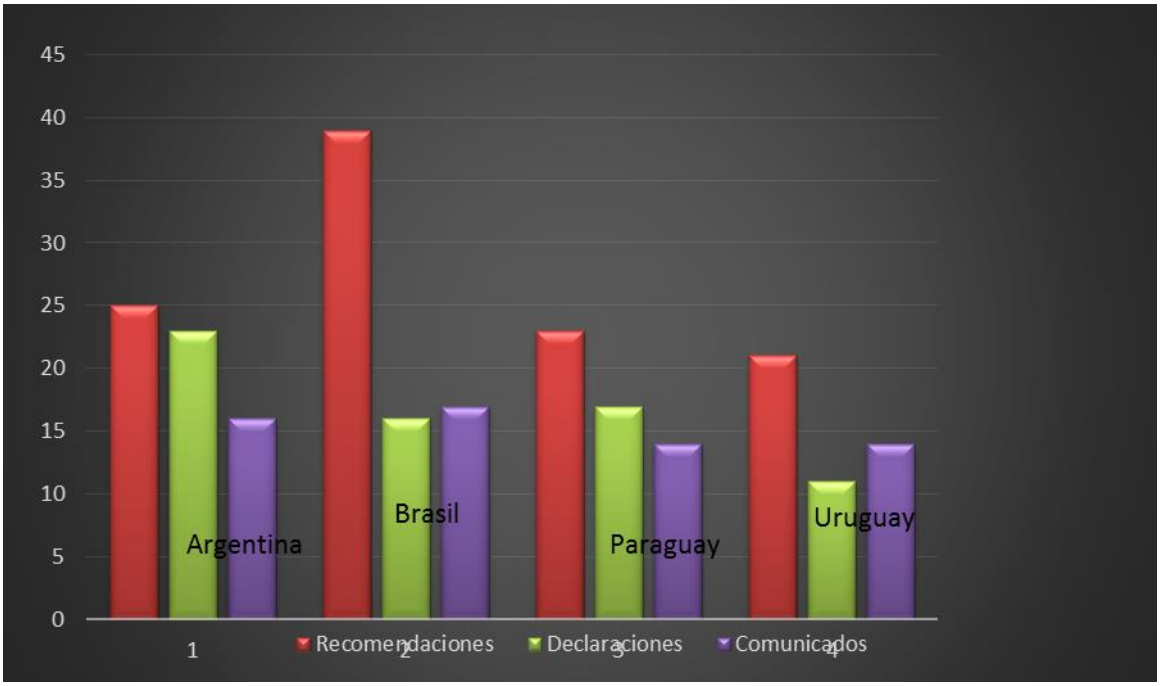
Por otra parte, un análisis de las 61 actas de las reuniones celebradas por el Consejo Mercado Común señala que es mucho mayor la cantidad de documentos presentados, propuestos a revisión, en cada una de estas reuniones que los que efectivamente son transformados en decisiones vinculantes. Además, de tal análisis se desprende que hay otro tipo de normativa en la que los actores estarían imprimiendo sus preferencias e intereses y que, a pesar de no ser todas ellas vinculantes, suelen ser igualmente importantes. Así, en cada reunión del CMC también se discuten recomendaciones, declaraciones y comunicados conjuntos. Este tipo de

[168] Ver datos brutos en la tabla n° 19 en el anexo de este capítulo, pág.363.

normativa no necesariamente se legaliza, es decir, se transforma en decisiones obligatorias para los Estados, aunque es ahí donde se establecen muchos de los lineamientos políticos de las decisiones posteriormente tomadas por Mercosur.

De cualquier manera, la misma tendencia se repite en el caso de las recomendaciones, aunque el predominio de Brasil en ese caso es mayor. Por otro lado, Argentina se destaca en la producción de Declaraciones, mientras que, para los comunicados existe una paridad entre los cuatro países, como puede verse en el gráfico n° 18 a continuación:

Gráfico n°18 - Cantidad de normativa aprobada por PPT (1991-2013):

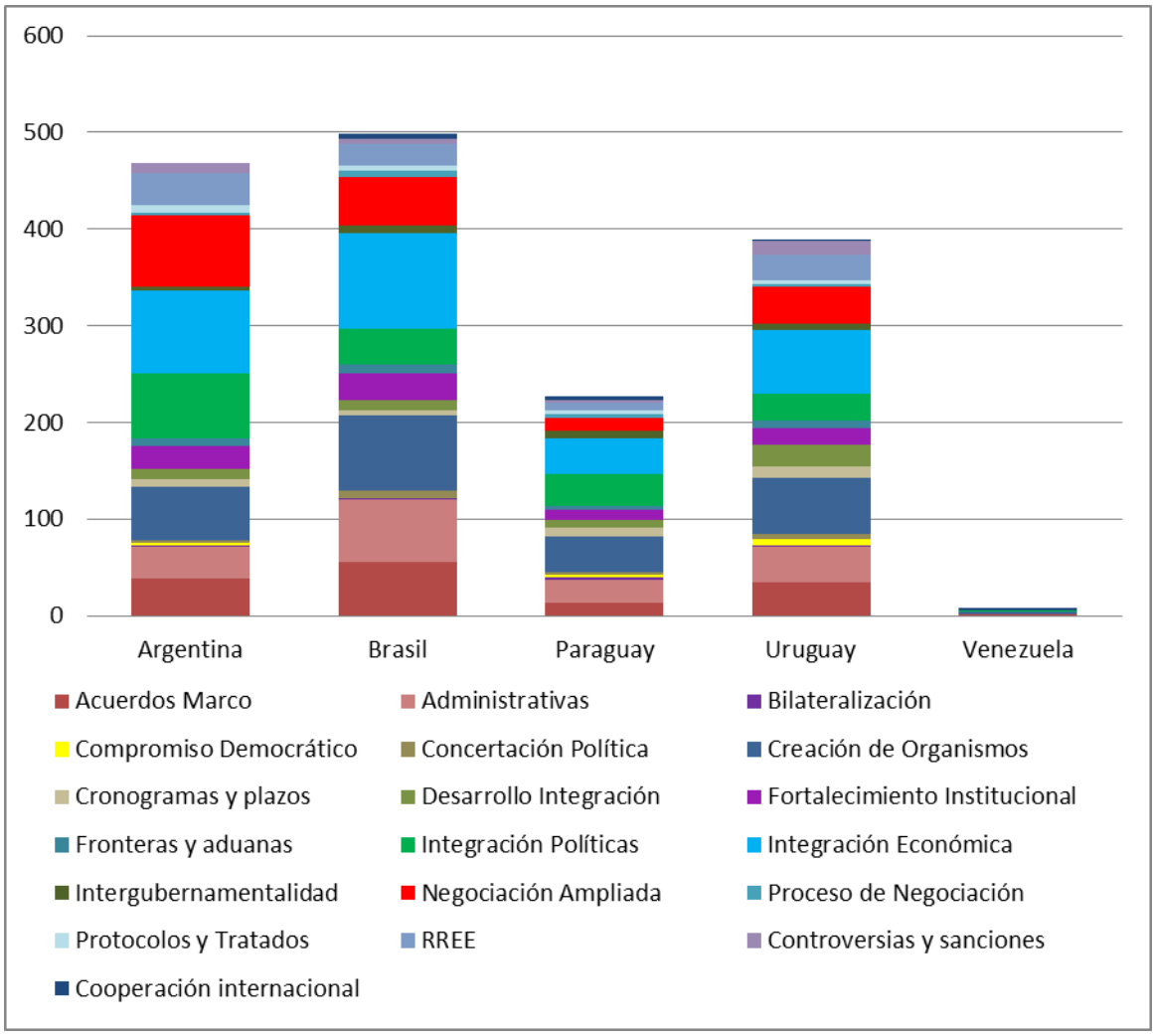


Fuente: Elaboración propia en base a información de www.mercosur.int[169]

[169] La cantidad de reuniones del CMC varía de acuerdo a los países debido a las reuniones de carácter extraordinario; ya que, en teoría, deberían haberse realizado una reunión ordinaria cada 6 meses en cada uno de los países miembros, sin embargo, la urgencia en el análisis de ciertos temas coyunturales, ha hecho que se realizaran reuniones extraorinarias del CMC, y no todas ellas respetan el calendario de la PPT. Para ver más información sobre la cantidad de reuniones celebradas por PPT vea Tabla n° 20 en el anexo de este capítulo, página 363 y ss. Por otro lado, un análisis categorial por asuntos, parecido al realizado en la presente investigación, fue realizado para las Recomendaciones y Declaraciones entre 1991-2010 en la disertación de maestría (Granja L. H., 2011).

Si atendemos ahora a las categorías codificadas en cada PPT, vemos que todos los países han tenido iniciativas parecidas en cuanto a la distribución de los asuntos tratados en sus PPTs, tal como lo muestra el gráfico n° 19, las diferencias parecerían estar, principalmente, en la cantidad de iniciativas que cada país consiguió aprobar. De igual forma, un análisis más detenido nos podría revelar algunos patrones de comportamiento para cada uno de los países.

Gráfico n° 19 - Categorías codificadas por PPT (cantidad de documentos):



Fuente: Elaboración propia en base a datos NVivo.

Brasil se destaca por haber alcanzado más acuerdos marco en sus presidencias, así como también en la cantidad de organismos creados y en las

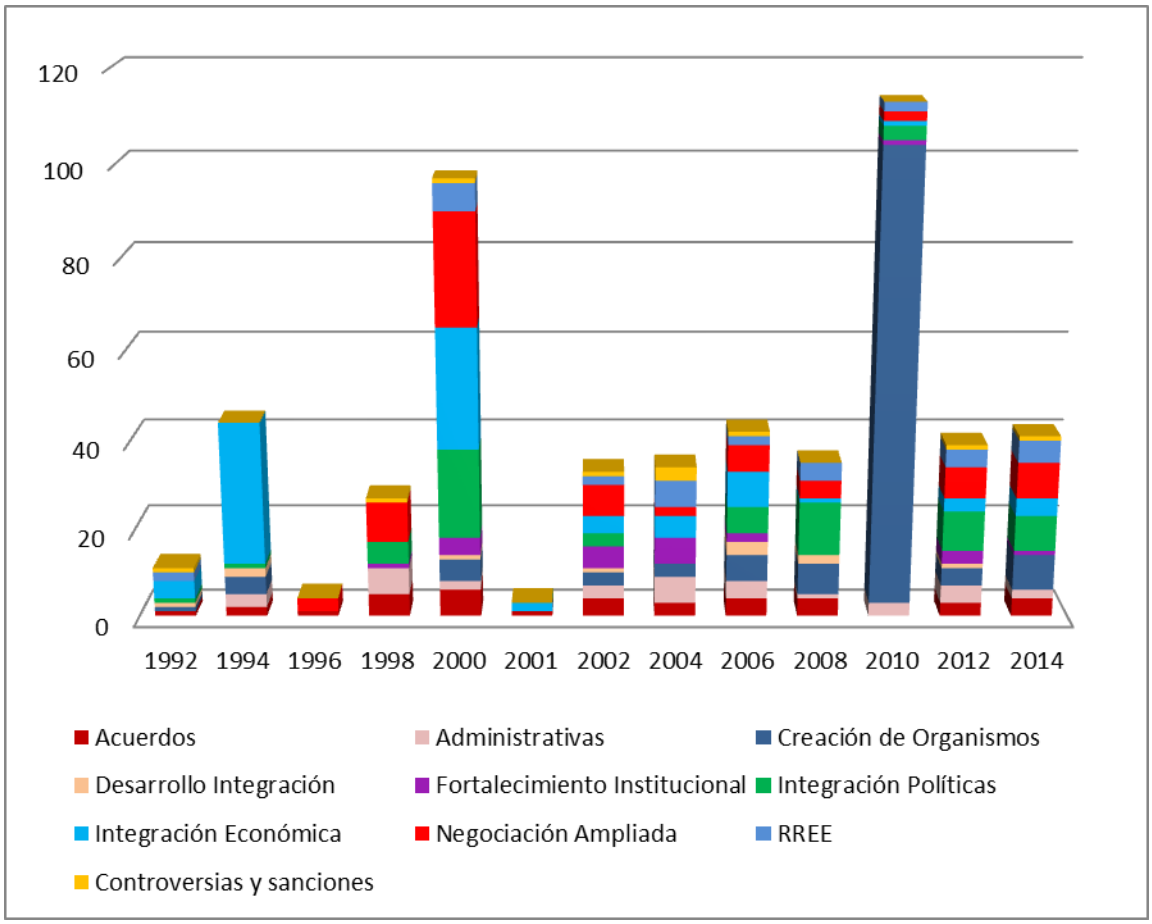
decisiones administrativas. Además, a pesar de tener una cantidad mayor de decisiones aprobadas, las que se referían a la integración económica apenas representan una leve preocupación mayor que el resto de los países en ese ítem.

Por su parte, Argentina (así como Paraguay) ha tenido una paridad entre las decisiones de integración económica y de políticas; y se destaca del resto de los países en sus preocupaciones por la negociación ampliada. Uruguay, sin embargo, ha tenido un porcentaje mayor de decisiones sobre integración económica en sus presidencias, destacándose del resto en sus preocupaciones por el Desarrollo Político del proceso de integración, aunque no se aprobaron demasiadas decisiones sobre integración de políticas durante sus presidencias (es el país que menos tiene decisiones de integración política aprobadas). A su vez, también se destaca dentro de los asuntos tratados en las presidencias uruguayas la preocupación por el Compromiso Democrático.

Asimismo, Paraguay ha tenido mayor destaque en las discusiones sobre la intergubernamentalidad del bloque, si lo comparamos con el resto de los países. Mientras que, Venezuela, no ha desarrollado muchos asuntos en comparación con el resto, aunque se destaca en la promoción de acuerdos marco.

Por otro lado, también es importante observar cómo se distribuyen los asuntos tratados en cada una de las PPT a través de los años. En los gráficos de las páginas siguientes vemos la evolución de la cantidad de decisiones tomadas por país de acuerdo a la cantidad de categorías codificadas por año. Cabe resaltar que las categorías mostradas representan una selección de las más frecuentes para cada año (10 categorías más frecuentes por año, con la excepción de Paraguay en la que ese número se rebajó a 5).

Gráfico n°20 - Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Argentina (1991-2014): [170]



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y a las decisiones disponibles en www.mercosur.int

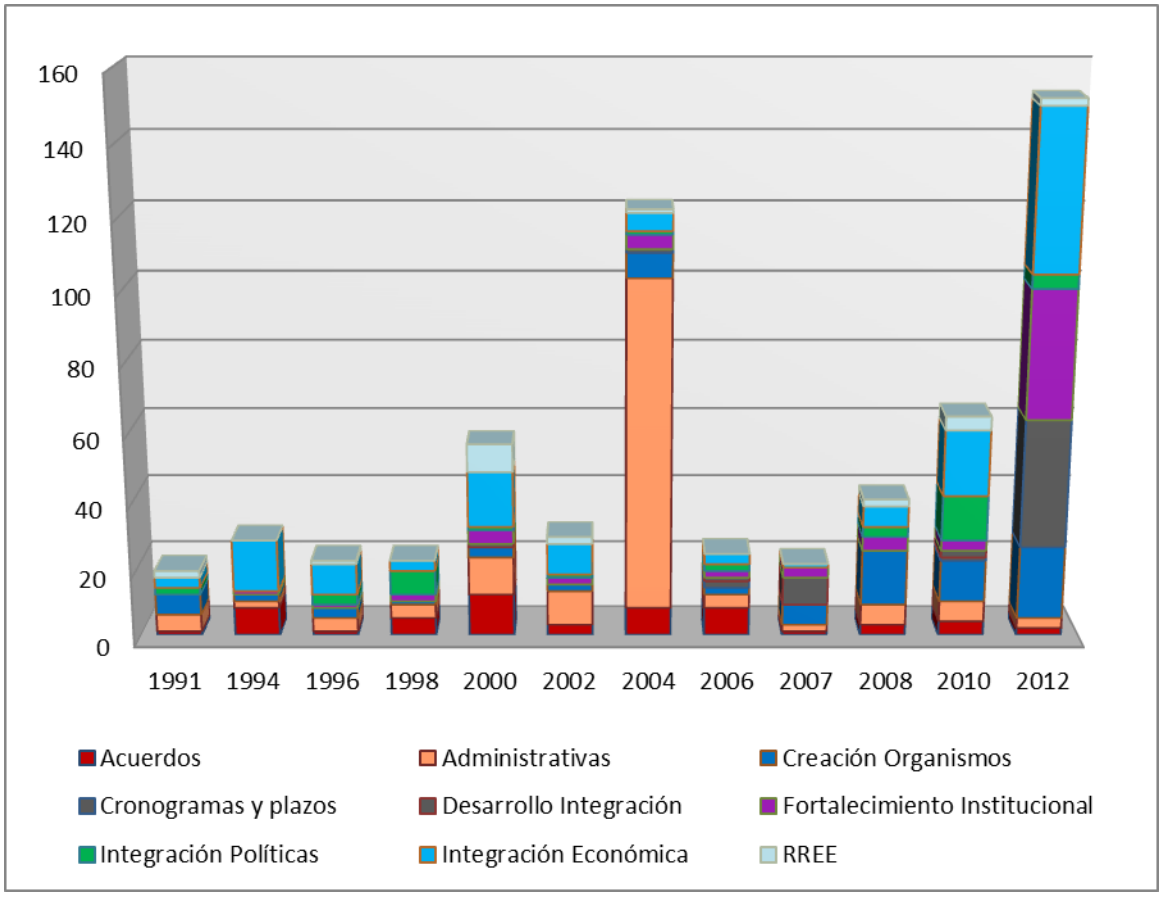
Observamos que, a pesar de que las PPTs argentinas han sido desde el comienzo multi-propositivas con relación a los asuntos tratados, hubo una clara preocupación por la *integración económica* al inicio del periodo, especialmente en su PPT de 1994. Sin embargo, ésta preocupación se va debilitando a lo largo de los años, especialmente después del año 2000, generándose cada vez más decisiones en torno a la *integración política*, con especial énfasis en la institucionalización del proceso de integración, que se manifiesta en la *creación de organismos* (que alcanza en 2010 su mayor expresión). Además, hubo una preocupación por la solución de *controversias y sanciones* al interior del bloque que se manifiesta constante durante todo el período. Por otro lado, las

[170] Se consideran únicamente las categorías que han tenido más de 10 decisiones anuales para todo el período.

decisiones sobre la *ampliación del bloque* y las *negociaciones externas* también tienen una temprana manifestación en las presidencias argentinas, desde 1996, y se mantienen con tendencia creciente hasta el final del período.

Esa tendencia a la concentración de las decisiones sobre integración económica en la década del 90 y hacia las decisiones de integración de políticas en la primera década del siglo XXI está presente en las presidencias de todos los países. Sin embargo, explorando con mayor atención sus especificidades, podrían extraerse más conclusiones sobre las capacidades e intereses de manejar la agenda del Mercosur en cada una de las PPTs.

Gráfico n°21 - Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Brasil (1991-2014): [171]



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y a las decisiones disponibles en www.mercosur.int

[171] Se consideran únicamente las categorías que han tenido más de 10 decisiones anuales para todo el período.

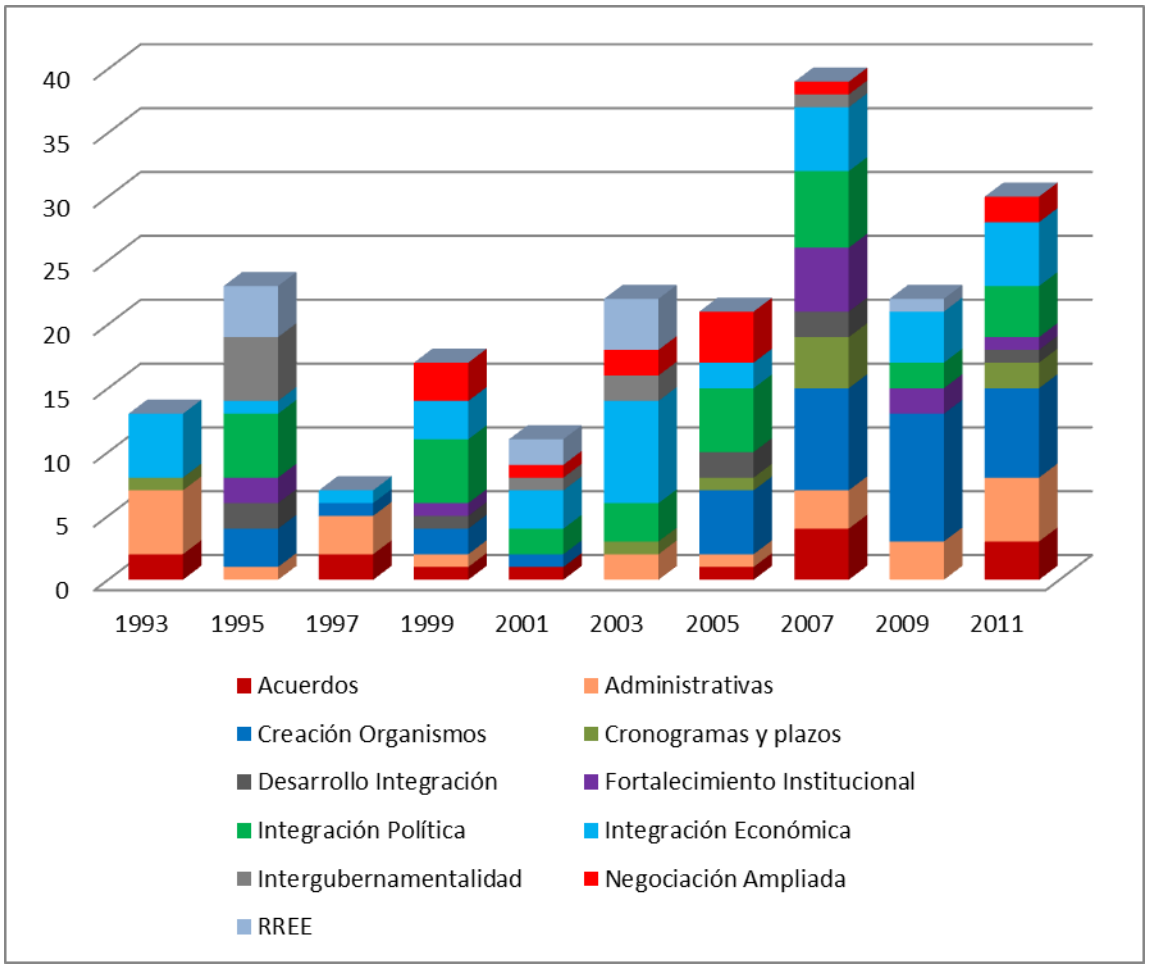
Brasil comienza el periodo también con una tendencia a la elaboración de *acuerdos sectoriales*, o sea, tal como lo marca la época el Mercosur de los 90 era para la *integración económica*. También tuvo gran influencia en la institucionalización del bloque desde 1991, esta tendencia se manifiesta sobremanera en la cantidad de decisiones *administrativas* tomadas en 2004 durante su presidencia; y también se evidencia durante todo el período. Esa preocupación institucional de Brasil está por encima del registrado en el resto de los países. Asimismo, y a diferencia del resto de los países, también las decisiones sobre *integración de políticas* están presentes durante sus presidencias desde 1991. Las preocupaciones por la integración política han seguido la tendencia al crecimiento, como en el resto de los países, hacia el final del período, pero son registradas tempranamente para Brasil. Sin embargo, el crecimiento de las políticas de *integración económica* en las decisiones de Brasil también es mayor en el último período. Otra de las manifestaciones de las opciones prioritarias de las presidencias brasileñas está en la cantidad de decisiones codificadas como *fortalecimiento institucional*, de tendencia creciente; en la de *cronogramas y plazos*, para la organización y ejecución de las decisiones del bloque; y en la *creación de organismos* del año 2012.[172]

Por su parte, la evolución de la toma de decisiones en las PPTs paraguayas comienza en 1993 con una clara preocupación por la construcción institucional del Mercosur, las decisiones *administrativas* y de *cronogramas y plazos* se distinguen; así como también las decisiones tendientes a la *integración económica*. Preocupación que se mantiene presente durante todo el período, pero con una gran concentración a partir de 2003. El *fortalecimiento institucional* también tiene presencia en momentos tempranos, claramente en 1995 y 2007. Año en que alcanza su máxima expresión y se enfatiza con las decisiones tomadas sobre *creación de organismos*, *acuerdos* y *cronogramas y plazos*, consolidándose esa tendencia por la generación de mecanismos de integración comunes desde el propio bloque. En ese sentido, también para Paraguay es importante el desarrollo del proceso de integración, presente en

[172] Más consideraciones sobre las iniciativas brasileñas serán hechas en el capítulo 4.

las decisiones de sus presidencias desde 1995 hasta 2011, última presidencia de ese país para nuestro período de estudio. Al igual que el resto de los países, hay una fuerte presencia durante todo el período de decisiones tendientes a la *integración económica*; aunque, también es temprana su preocupación por la *integración de políticas* no económicas (desde 1995 y durante todo el período). Otra de las observaciones que se desprenden del gráfico a continuación, es que la búsqueda por extender los beneficios del bloque hacia más mercados ha sido constante, manifestada a través de la creciente preocupación por las *negociaciones ampliadas* y las *Relaciones Exteriores del Mercosur*.

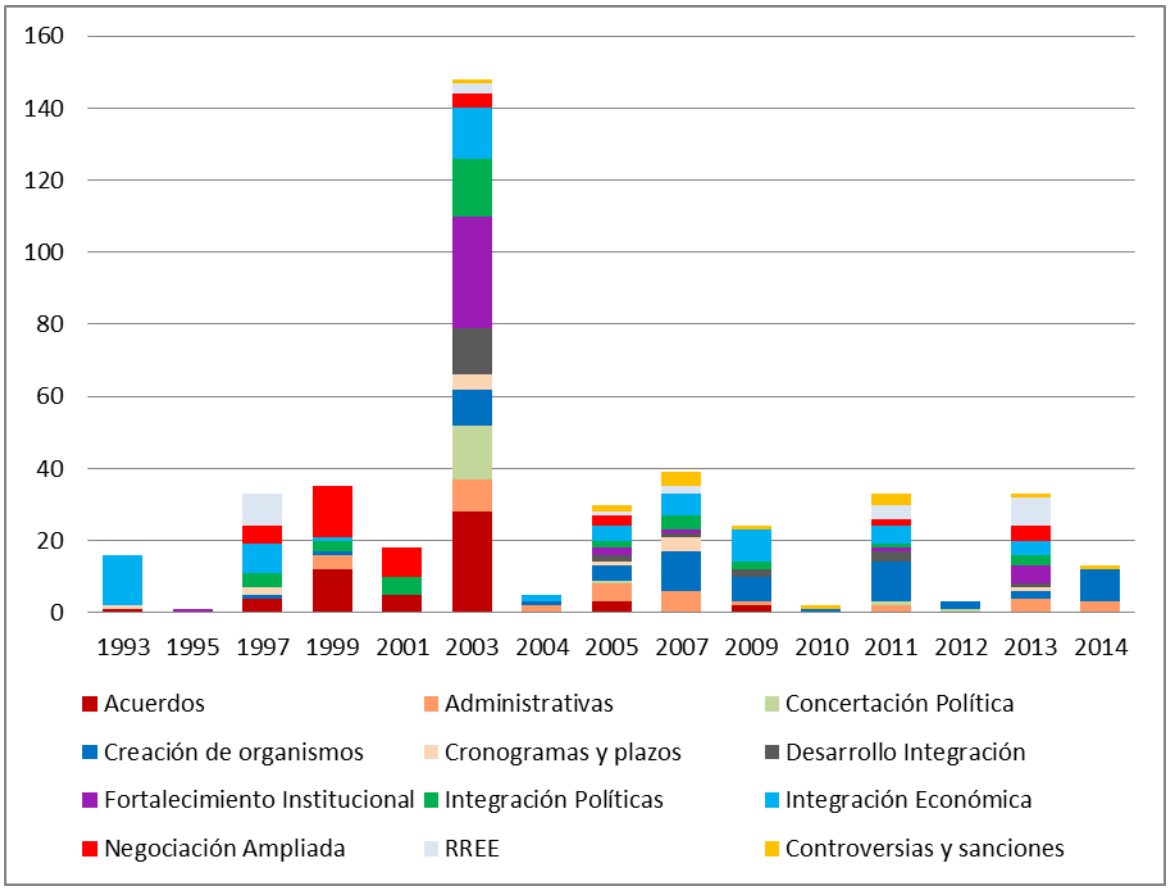
Gráfico n°22 - Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Paraguay (1991-2014): [173]



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y a las decisiones disponibles en www.mercosur.int

[173] Se consideran únicamente las categorías que han tenido más de 5 decisiones anuales para todo el período.

Gráfico n°23 - Evolución de la cantidad de decisiones y categorías, Uruguay (1991-2014): [174]



Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo y a las decisiones disponibles en www.mercosur.int

Las decisiones tomadas en las PPTs uruguayas, por su parte, han tenido una evolución diferente. En primer lugar, la preocupación por las decisiones tendientes a la *integración económica* que se registra en su primera presidencia en 1993 sigue siendo igual diez años después, en el 2003; con una tendencia descendente en el resto de los años. Además de ello, vemos que el *fortalecimiento institucional*, presente desde 1995 es menos relevante que en el caso paraguayo, pero también alcanza su punto máximo en el 2003. Cuando también la *creación de organismos* comienza a hacerse presente en las decisiones, manteniendo su presencia creciente en los años posteriores. La *integración de políticas* ha tenido un relativamente bajo desempeño en las presidencias uruguayas, aunque se destacan también en el 2003. Año en que, según veíamos anteriormente, fueron redefinidos muchas de los conceptos

[174] Se consideran únicamente las categorías que han tenido más de 10 decisiones anuales para todo el período.

que, gubernamentalmente, se entendían por integración dentro del Mercosur. Ese año es especialmente relevante entre las presidencias uruguayas, ya que es cuándo se toman más decisiones tendientes a la *institucionalización* del bloque, a la *concertación política* y al *desarrollo del proceso de integración*. Finalmente, si bien la *negociación con terceros países* ha estado presente en las presidencias uruguayas en todo el período, éstas tienden a disminuir en los últimos años.

Por último, cabe señalar que esta evolución en la cantidad de decisiones según las presidencias pretende darnos un primer acercamiento a los intereses de los actores de acuerdo al país. Saber cómo los diferentes países han intentado generar la agenda del Mercosur, colocando y sustrayendo asuntos de la misma, lleva directamente al análisis de las actas. De cualquier manera, es importante la evolución de la toma de decisiones del bloque para conseguir dar un paso más en la búsqueda de respuestas a las preguntas de investigación iniciales. La evolución a través del tiempo de la cantidad de decisiones tomadas nos revela no solamente que hubo un crecimiento en la cantidad de decisiones, como ya veíamos de antemano, sino que los asuntos tratados también se han multiplicado. La agenda mercosureña se ha ampliado hacia temas no económicos, más políticos y sociales. Tal como ya lo revelaban algunos de los estudios académicos realizados en los últimos años.

En el presente capítulo se apuntó al segundo aspecto del objetivo general de la tesis, a través de la comprensión de las dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur, se pretendió entender dichas relaciones en su funcionamiento interno. Así, la convergencia de la política doméstica de los Estados y su manera de formular la política exterior, nuestras dos variables intervinientes, fueron delineándose a través del análisis de cuáles han sido las decisiones que el Mercosur ha tomado a través del tiempo. Los objetivos específicos de: cómo se toman las decisiones fueron objeto de la deconstrucción del proceso decisorio de la primera parte; así como qué mecanismos institucionales han surgido y tomado parte en dicho proceso. Mientras que los asuntos tratados y los diferentes objetivos que los actores han tenido durante el período de estudio fueron delineados en el panorama general,

haciendo énfasis en la evolución que han tenido ambas dimensiones a lo largo del tiempo y de acuerdo a las PPTs de cada país.

En el próximo capítulo, se complementan estos objetivos específicos, así como se trazan las dimensiones de la variable bilateralización de las relaciones para ir más allá en el objetivo general de la investigación.

3 PROCESO DE BILATERALIZACIÓN DEL MERCOSUR

3.1. Foco Metodológico: Bilateralización de la toma de decisiones

Cuando se hace referencia al grado de bilateralización del Mercosur, se suponen al menos dos cosas importantes a resaltar para su operacionalización: que el fenómeno de la bilateralización puede ser medido y que éste es variable.

En ese sentido, proponemos adentrarnos en la toma de decisiones del Mercosur para ver la forma en que una decisión alcanza el consenso para legitimarse como normativa del bloque. Dichos consensos no siempre se dan de manera automática; su construcción en torno a los diferentes asuntos e instancias negociadoras se hace imperiosa durante el transcurso de las negociaciones. Entonces, cuando decimos que una decisión es tomada de manera bilateral, no significa que los consensos no se hayan alcanzado (ya que esa es la condición necesaria para su incorporación como normativa del bloque); sino que la decisión fue tomando forma, durante ese trayecto, bilateralmente legitimada mediante mecanismos de construcción de consensos y disensos que, a mi entender, se alcanzan de manera bilateral. Esto es, que ante una determinada iniciativa propuesta por cualquier país; existe algún otro miembro del grupo que lo apoya de manera más o menos automática. Saber en qué momentos esto ocurre y conocer los mecanismos mediante los cuales se toman este tipo de decisiones es a lo que nos referimos con la operacionalización del grado de bilateralización. La construcción de los consensos para la toma de decisiones en el Mercosur es bilateralizada (se construye bilateralmente) y varia a lo largo del período (los diferentes patrones de bilateralización varían, así como también lo hace el grado de bilateralización, la cantidad de decisiones tomadas de manera bilateral para un período).

Sin embargo, medir ese concepto representa un doble desafío, ya que, en primer lugar, no existen mecanismos de transparencia de muchas de las decisiones tomadas por el Mercosur. Además, en repetidas ocasiones no es fácil la identificación de qué países finalmente apoyan tal o cual decisión. Por no adentrarnos en las diferentes problemáticas bilaterales que los países miembros del bloque han tenido en el transcurso de los años, que podrían estar afectando las decisiones intra-Mercosur y que no hay manera de estimar haciendo un análisis interno del bloque. O en la cantidad de compromisos bilaterales alcanzados por los países miembros por fuera de las instancias negociadoras de éste que constituyen momentos de alta bilateralización y no han sido tomados en cuenta en el presente análisis por haber dado prioridad a las instancias mercosureñas como foros de toma de decisiones.[175]

Por otro lado, según nuestra hipótesis, saber qué países son los que deciden qué cosas es un primer paso para saber si ese fenómeno de bilateralización de las decisiones se da o no como efecto de las asimetrías. Así, la idea intuitiva de que los países mayores estarían generando un tipo de imán en la toma de decisiones para acercar a los más pequeños hacia sus intereses es una de las opciones a evaluar; pero no es la única manera de saber si la bilateralización es un efecto de las asimetrías o no. Asimismo, según la teoría de la asimetría, este tipo de relacionamientos se dan con horizontes diferentes de acuerdo a la posición que se tenga en dicha relación. Por lo que, los países mayores tendrían más probabilidad de alcanzar acuerdos en sus iniciativas, teniendo a los menores como aliados naturales en las negociaciones. Mientras que, éstos últimos, buscarían algún tipo de recurso para despertar la atención de los mayores a sus respectivas demandas. En el presente apartado se intenta dar cuenta de algunas de las tendencias evidenciadas en estas hipótesis a partir del análisis del proceso decisorio de las reuniones seleccionadas para tal fin.

[175] La extra-institucionalidad del Mercosur también ha sido importante para su desarrollo, así como también la bilateralización inicial a la que hacíamos referencia anteriormente. Esos patrones de relacionamiento bilateral entre los países miembros del Mercosur son históricamente determinados y no han representado obstáculos al relacionamiento del bloque, muchas veces se han extendido las negociaciones de éstos acuerdos bilaterales hacia el resto de los miembros. Sin embargo, no han sido considerados en la presente investigación por haber querido priorizar el mapeamento de las decisiones tomadas conjuntamente.

Tal como veíamos en el capítulo uno, una de las manifestaciones de las asimetrías en el proceso de toma de decisiones del Mercosur, se ha dado a través de la *creación de organismos* (reuniones ministeriales, especializadas, grupos *ad hoc*, de expertos, etc.) que se encargan de la toma de decisiones más específicas para luego ponerlas a consideración del GMC, como se explicara también al comienzo del capítulo 2. Esto implica que la toma de decisiones dentro del Mercosur se vea, muchas veces, delegada en estos grupos que, a pesar de que no tienen un mecanismo legal específico para la toma de decisiones, también las toman de manera consensual. De hecho, establecer un procedimiento para la toma de decisiones a nivel técnico específico ha sido algo que los gobiernos del bloque no han dejado de discutir.[176]

Sin embargo, la opción del consenso también a este nivel, se ha impuesto por sobre otras. Es por ello que la construcción de dichos consensos adquiere una importancia estratégica; desprovista de mecanismos institucionales para la toma de decisiones a niveles micro, la construcción del consenso se transforma en una condición necesaria para la toma de decisiones a todo nivel; y ha sido un trabajo arduo y complicado a la hora de tomar decisiones de cualquier índole dentro del Mercosur. Sin embargo, puede decirse que existen mecanismos instaurados para la construcción de tales consensos que se evidencian en el análisis.

Para saber cómo se construyeron los consensos, los disensos y las decisiones en las que no se alcanzaron los objetivos planteados inicialmente, se recurrió al análisis de las Actas de las reuniones, detalladas en el capítulo 2. En primer lugar, se identificaron los países que habían tenido la iniciativa sobre un determinado asunto; para luego hacer el seguimiento del asunto a través del tiempo en las diferentes instancias. En ese transcurso, pudieron evidenciarse

[176] Por ejemplo, en el año 1993 Paraguay propuso en el relatorio del Grupo *Ad hoc* sobre aspectos institucionales entregado al GMC la necesidad de revisar tal concepto. Por otro lado, Mariano, por ejemplo, señala a Brasil como el gran defensor de la política de consenso, debido a su negativa sistemática a la idea de *crear condiciones de supranacionalidad* en los organismos creados por el Mercosur (2007). Sin embargo, podría agregarse que la manera de ejercer control en la toma de decisiones es relativamente igual para todos los países a partir de la posibilidad del veto.

las diferentes modalidades y estrategias adoptadas para alcanzar los consensos.

Existen iniciativas del plan de gobierno que un determinado país tiene durante su presidencia, derivadas a las otras instancias directamente desde el CMC. Este tipo de iniciativas también pueden ser planteadas en las Reuniones Ministeriales, y dirigidas posteriormente al grupo de referencia. Dónde pueden ser aceptadas; tener contra-propuestas en el transcurso de la toma de decisiones (no necesariamente en la misma instancia en la que son presentadas); o no aceptarse como tal. El transcurso de las diferentes *iniciativas* a lo largo del tiempo y entre las distintas instancias de toma de decisiones es la estrategia adoptada para saber cómo se construyen los consensos.[177]

Entonces, una iniciativa puede ser aceptada automáticamente por el resto de los países en cualquier instancia (la última es el CMC). En ese caso estaríamos ante un *Consenso Automático*. Generalmente, éstos consensos son escasos. La mayor parte de las iniciativas recogen los acuerdos de algunos de los miembros, generalmente uno más y, se enfrenta la oposición (implícita o explícita) de los demás. Tal es el caso de la *bilateralización* de la toma de decisiones, al tener el apoyo de dos integrantes del bloque, si no hay una oposición explícita de alguno de los demás socios; es probable que la decisión se tome directamente como fuera propuesta inicialmente, de manera más o menos automática, dependiendo de si la alianza bilateral inicial lo es o se realizaron modificaciones por parte del "país aliado" (*consenso bilateral contemporáneo*). Ante ese caso, a pesar de haber disenso inicialmente, la bilateralización hace que el país contrario a la propuesta desista de hacer una contrapropuesta, o que desconsidere directamente el tema (oposición

[177] Nótese, que las iniciativas a las que hacemos referencia son de decisiones que, muchas veces, no se toman, es decir, no llegan a una decisión final del CMC; por los que las decisiones analizadas en el capítulo anterior según las PPTs de origen son el resultado final de la construcción del consenso. La comparación entre la cantidad de decisiones de las PPTs y las iniciativas propuestas en los grupos e instancias mayores es posible de realizar con el nivel de datos obtenidos de la base; sin embargo, no sería generalizable, ya que la cantidad de iniciativas es mucho mayor y no hay una posibilidad de seguimiento total del transcurso de cada decisión.

implícita).[178] Cuando esto ocurre, generalmente, los asuntos son largamente tratados en las comisiones y reuniones respectivas, hasta que son pasados a una instancia de mayor poder de decisión. Ahí, nuevamente, se plantean los acuerdos y/o disensos a la propuesta inicial. Buena parte de las negociaciones prosperan en estas instancias. Mientras que, si existe una oposición explícita de alguno de los países que, a pesar de la bilateralización, insiste en oponerse al consenso, se constituyen los *Vetos (No acuerdos).*

Por lo que la bilateralización de la toma de decisiones se da cuando un país toma la iniciativa y otro lo apoya; aumentando la probabilidad de que la decisión sea tomada tal como inicialmente se propuso (o con modificaciones mínimas). El resto de los países, al ver que hay cierto acuerdo en apoyar la iniciativa inicial y dependiendo, claro está, del asunto en cuestión; simplemente se dejan llevar hacia el consenso, actuando de manera más o menos automática dependiendo de la relevancia del asunto tratado. Algunas veces el tratamiento de los asuntos alcanza un acuerdo bilateral, y luego se estancan en la negociación posterior; ya sea porque el asunto no adquiere la relevancia suficiente para tomar una decisión al respecto (*objetivos no realizados*) o porque, simplemente, se produce un vacío en la postura de alguno de los países, dejando que la decisión prospere hacia otras instancias sin más. Simplemente, se omite su tratamiento o se delega a una instancia mayor, en dónde finalmente es aprobado. De esa manera, se genera la categoría que hemos codificado como *bilateralización*.

Sin embargo, existen diferentes tipos de acuerdos bilaterales, los denominados *contemporáneos* son la automática aceptación por parte de un país a la propuesta de otro, generando la alianza bilateral que comentáramos recientemente. Además, están los *acuerdos bilaterales previos*, en los que la bilateralización de la toma de decisiones se manifiesta a través de la extensión de *un acuerdo bilateral anterior* al Mercosur, o negociado en instancias externas, hacia el resto de los miembros.

[178] La oposición implícita puede asimilarse a la idea de *absorción de las preferencias de los actores con distancias ideológicas grandes*, expuesta por Tsebelis y comentada en la deconstrucción del proceso decisorio del capítulo anterior. Por otro lado, la idea del *go-it-alone power* de Gruber también se manifiesta en las iniciativas que consiguen apoyos bilaterales automáticos fácilmente, dependiendo del país, es posible que el resto de los países no se manifiesten y que la decisión sea tomada sin modificaciones.

Además, la bilateralización del bloque a la que estamos haciendo referencia se manifiesta también, y este es uno de los hallazgos del proceso de codificación de las actas de las negociaciones, en los *desacuerdos* obtenidos durante el proceso de negociación. Muchas de las iniciativas, así como automáticamente tienen el apoyo de alguno de los países que "ayuda" a tomar la decisión; también pueden generar la oposición automática de otro. Por lo que los desacuerdos también se bilateralizan, cuando hay dos países enfrentados por algún tipo de negociación que están manteniendo trabadamente en el plano bilateral, ya sea en uno o varios foros mercosureños, también es frecuente que las negociaciones se traben, inclusive, por varios períodos de sesiones en cada una de las instancias en los que el mismo asunto es debatido.

Otras veces, sin embargo, es posible ver que el posicionamiento respecto a un tema es usado como moneda de cambio para lograr el apoyo, también bilateral, en algún otro ámbito o asunto en dónde el país "aliado" tiene mayor interés. Esto ha sido más frecuente, por ejemplo, en los asuntos referidos al FOCEM, los países menores han aprovechado su apoyo en algunas de las peticiones de rebajas arancelarias de Brasil o Argentina, como contrapartida de apoyos directos a emprendimientos conjuntos entre alguno de los países mayores y uno de los menores en ese ámbito.

Asimismo, se han registrado momentos en los que esas oscilaciones entre apoyos y limitaciones a las negociaciones a lo largo del tiempo, como pequeñas alianzas estratégicas que uno u otro país alcanza en función de los intereses particulares de ese momento, responden a patrones de afinidades en las estrategias de cada país y no necesariamente a los asuntos tratados. Es posible ver que las relaciones entre Brasil y Argentina, por ejemplo, también han sido oscilantes entre el apoyo estratégico en algunos de los aspectos fundamentales del funcionamiento cotidiano del bloque, por un lado, y los desacuerdos en otros momentos, en los que la búsqueda de una alianza con alguno de los países menores ha sido la estrategia predominante para alcanzar los acuerdos (bilateralizándose también la toma de decisiones). Muchas veces, esos desacuerdos se transforman en vetos largamente mantenidos por un país hacia alguna de las manifestaciones de interés del otro, por lo que se observa que, cuando queda en evidencia el desacuerdo; o bien, se mantienen las

negociaciones trabadas o se pasan a alguna otra instancia política de mayor envergadura.

Por el contrario, otras veces, los desacuerdos quedan reflejados simplemente en las actas de los grupos y en el tiempo en que demoran en tomarse las decisiones. Esos desacuerdos menos evidentes, si se mantienen, son los momentos en que la búsqueda de un aliado por parte del país que haya tomado la iniciativa se transforma en una especie de "jugada marcada" para tomar la decisión definitiva. Las constantes peticiones de tiempo para el análisis interno de los asuntos son manifestaciones de dichos desacuerdos no explícitos, por lo que adquiere relevancia en nuestro análisis ver la evolución de dichas trabas temporarias en las negociaciones. Ya que demuestran que existen voluntades políticas detrás de las negociaciones de cada uno de los asuntos tratados. Buena parte de esas trabas se han logrado dirimir en las reuniones especializadas, instancias en las que predomina un clima de mayor consenso en torno a los temas comunes que los reúnen, no sin disensos, pero con mayor cooperación evidente en torno a asuntos relevantes para los negociadores. Claramente, este es el caso de la Reunión Especializada de la Mujer, de la Comunicación Social, de las Cooperativas, entre otras.[179]

El complejo análisis del contenido de las actas generó un nivel de datos extraíbles de la base muy alto en detalles, aquí se remitirá al análisis y demostración de las veces que los asuntos han sido tratados *bilateralmente*, ya sea cuando: a) la decisión tiene un apoyo o iniciativa bilateral pasó automáticamente sin manifestaciones de los demás países y finalmente fue aprobada; b) cuando se construyeron acuerdos bilaterales (previos y contemporáneos) para aprobarlas; c) o en los desacuerdos, momentos en los que se evidencia una brecha en el tiempo y en el ámbito dónde la decisión es tomada. Estas categorías nos dan la base para la demostración de la bilateralización de las negociaciones; así como también, la comparación de su evolución en el tiempo con las siguientes categorías, nos dan detalles sobre el

[179] En dichas oportunidades asistimos a lo que en la terminología de Olson sería la presencia de *incentivos selectivos sociales*, o a las negociaciones vinculadas por asuntos, *issue linkages* tal como fuera explicitado en el capítulo 1.

grado de bilateralización de las negociaciones (cuántas de las decisiones tomadas, se negociaron bilateralmente o no).

Asimismo, se identificaron los momentos en que hubo *consensos automáticos* y los procesos en los que el apoyo a la decisión pasó de ser bilateral a trilateral. En los que la posibilidad del veto de un país es real, pero no necesariamente se concreta y/o explicita, tal como se explicara anteriormente. La categoría codificada como *Negociación Trilateral* tiene dos posibilidades: cuando una iniciativa es apoyada por dos de los países y el resto no se manifiesta, ni a favor ni en contra de determinada iniciativa, ésta es elevada a las instancias siguientes, dónde recoge el apoyo de un tercer aliado (el desacuerdo no se hace explícito, por lo que no constituye un veto propiamente dicho). Por otra parte, en la Negociación Trilateral, es posible identificar también los acuerdos entre los países más allá de la bilateralidad. Así, se identificó cuando las negociaciones se daban entre los dos países mayores y el apoyo de uno de los menores. O cuando ambos menores apoyaban a uno de los mayores.

También se identificaron los momentos en los que el desacuerdo se manifiesta explícitamente (*vetos)* y cuando los *objetivos no se realizan* (la decisión no se toma, por haberse trabado ante un desacuerdo bilateral o ante una omisión de posicionamiento). En el siguiente esquema pueden verse las categorías de análisis para el proceso de negociación. Las unidades de codificación de las actas fueron: las iniciativas (independiente de si se toma o no la decisión final) y las reacciones a éstas por parte de los demás países [(des)-acuerdo automático; (des)acuerdo diferido en el tiempo y en el ámbito y omisión].

Resumidamente, la variable bilateralización de la toma de decisiones pudo ser identificada a través de las diferentes reacciones ante un iniciativa en las negociaciones de las principales instancias del Mercosur (deliberativas y de consulta). Existiendo tres tipos de reacción que daban paso a una toma de decisión construida bilateralmente. La primera es el apoyo más o menos automático hacia una iniciativa que fuera registrado por un país hacia otro. La segunda es la generalización de un acuerdo bilateral previo (creado en

instancias extra-bloque) hacia todos los miembros. La tercera es la construcción del consenso contemporáneamente, ante la iniciativa, se construye un consenso bilateralmente, buscando el apoyo de los demás países. Esos consensos construidos bilateralmente pueden ser también producto de oposiciones bilaterales, es decir, desacuerdos. Cuando la inmediata reacción ante una iniciativa es la de oposición, diferido en el tiempo e inclusive en el ámbito, la construcción del acuerdo final o el fracaso de la iniciativa. En las referencias del anexo documental y del análisis a continuación pueden verse los ejemplos específicos para cada categoría.

Tabla 21 - Esquema Categorías de Análisis Proceso de Negociación: [180]

BILATERALIZACIÓN	Bilateralización	Decisión con acuerdo automático y omisión de los demás
	Acuerdo Bilateral	Contemporáneo, construcción de acuerdo bilateral (diferido en tiempo y ámbito)
		Previo, extensión de acuerdo bilateral externo
	Desacuerdo Bilateral	Oposición bilateralizada (automática, diferida en tiempo y ámbito)
Consensos Automáticos	Unanimidad inicial	
Trilateral	Trilateral inicial	
	Acuerdos trilaterales	Mayores y un menor; Mayor y dos menores
	Veto implícito	Se difiere en tiempo y ámbito
Vetos	No acuerdos	
Objetivos no realizados	No se toma la decisión	Trabas implícitas en negociaciones (omisión)

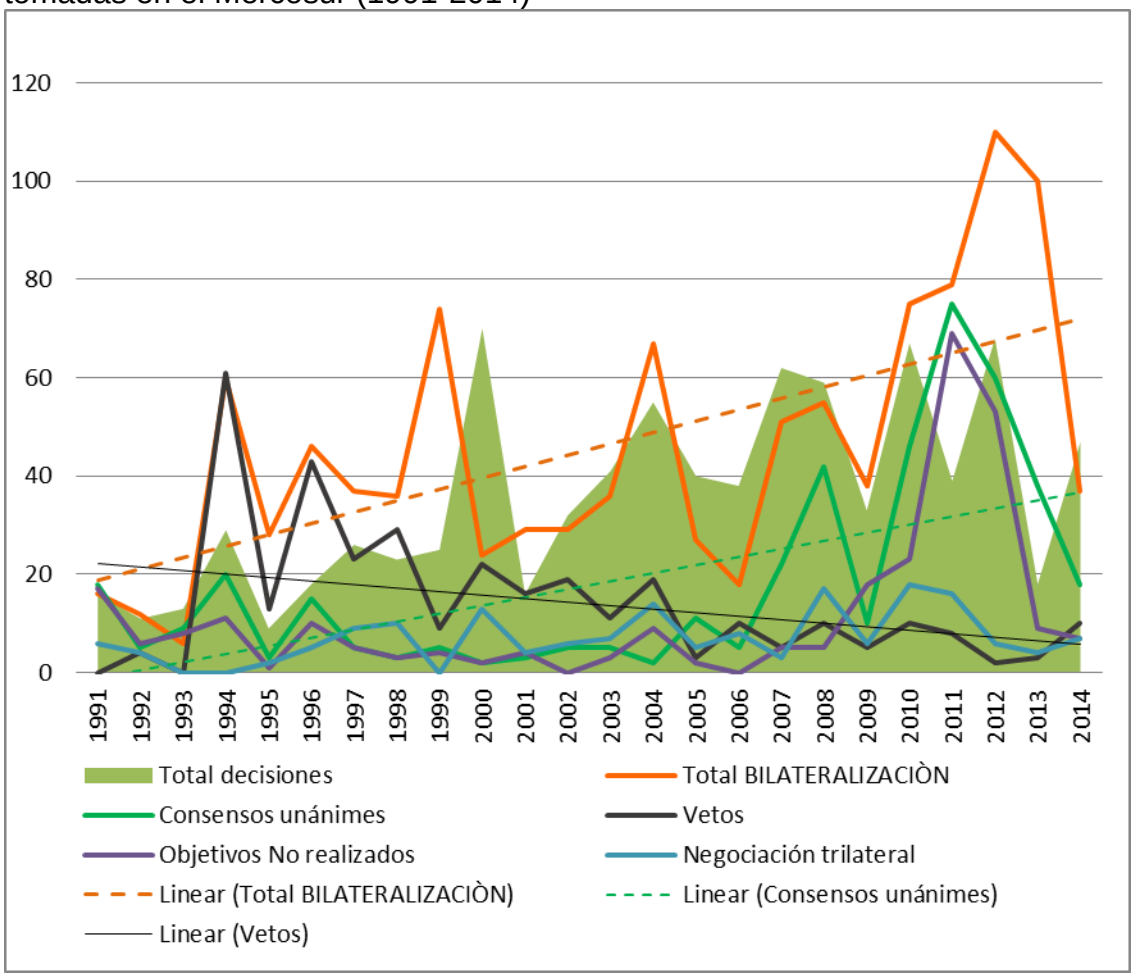
Fuente: Elaboración propia

En el gráfico n° 24 vemos la evolución de estas variables graficadas en las líneas y la evolución de las decisiones finalmente tomadas en el área (verde). Las líneas muestran el tipo de negociación que tuvieron buena parte de las decisiones finales; nótese, empero, que la unidad de registro de las primeras son referencias codificadas, mientras que la de las decisiones son documentos. Por lo que las negociaciones no necesariamente se refieren a las mismas decisiones; ni tampoco son individualizadas en el resto del capítulo, el

[180] Para ver ejemplos de referencias de codificación para cada una de las (sub)categorías, véase página 366 del anexo de este capítulo.

seguimiento de una decisión durante su evolución en la toma de decisiones implica, como dijimos, más de una instancia y años, será explicitado cuando se recurra a este tipo de análisis de aquí en adelante.

Gráfico n°24 - Evolución Comparada del Proceso de Negociación y decisiones tomadas en el Mercosur (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de NVivo.

Los únicos años en dónde la bilateralización en la toma de decisiones no se manifiesta es al inicio del período, concretamente, en 1991 y 1993 se tomaron más decisiones por consensos automáticos que de manera bilateral. También en esos años, fueron más la cantidad de decisiones que no prosperaron (objetivos no realizados) que las negociadas bilateralmente. En el resto del período de estudio, la bilateralización de la toma de decisiones es claramente manifiesta y se encuentra por encima de todos los demás tipos de negociación (línea naranja). En 1994, cuando se observa el primer pico en la cantidad de decisiones tomadas, vemos que es cuando se da, también, la

primera separación entre los consensos alcanzados bilateralmente y los automáticos (unánimes). Por lo que, podría concluirse que la mayor parte de dichas decisiones fueron negociadas bilateralmente; habiendo aumentado también los vetos en dicho año, como muestra el gráfico.

Igualmente, en 1995 cuando la cantidad de decisiones baja, la bilateralización de las negociaciones también desciende, al igual que el resto de las categorías del proceso de negociación; lo que lleva a pensar que la evolución comparada de ambas unidades de análisis es efectivamente valida. A partir de 1996 comienza a registrarse una evolución diferente de las categorías del proceso de negociación, la bilateralización se desprende del trayecto de las líneas del resto, habiendo una profundización de las decisiones tomadas de esa manera a partir de 1997, cuando la separación entre las líneas de bilateralización y el resto de los tipos de negociación (consensos y trilaterales) es más clara. Esas diferencias entre la bilateralización y los consensos automáticos alcanzan claros picos en 1999, 2004 y 2013.[181]

En 1999, año de *consolidación y anticipos de la crisis* (Caetano, 2011), es probable que las negociaciones hayan tenido más desacuerdos bilaterales, puesto que la cantidad de decisiones efectivamente tomadas sigue la tendencia del resto de las categorías (descendente); y que los consensos automáticos registran una evolución descendiente también desde 1997. Así como Argentina y Brasil han sido el motor de la integración buena parte del tiempo, cuando no existe una buena relación entre ellos, vemos que la productividad legislativa del bloque se estanca. De cualquier manera, la bilateralización sigue manifestándose, como decíamos, a través de los desacuerdos entre ambos países que, por esos años, aumentan.

El año 2000 fue en el que hubo más cantidad de decisiones aprobadas por el CMC; sin embargo, la cantidad de decisiones negociadas bilateralmente cae significativamente. En contrapartida, aumentan los vetos y las decisiones tomadas de manera trilateral (aunque levemente). Tal como se explicitara, fue un año en el que las relaciones entre Brasil y Argentina se deterioraron; por lo

[181] Años en los que, según el análisis del capítulo precedente, se observaban algunas condiciones especialmente críticas para la toma de decisiones del Mercosur.

que es probable que las decisiones tomadas hayan sido negociadas a través del mecanismo de “alianza” con alguno de los países pequeños del bloque.[182] El *interregno de crisis y conflictividad* que diera paso a los *intentos de relanzamiento* (1999-2002), hizo que la cantidad de decisiones tomadas fuera mayor para ese año (Caetano, 2011). De cualquier manera, la “parálisis” se nota en el año 2001, cuando los vetos están por encima de la cantidad de decisiones adoptadas; también es probable que los desacuerdos bilaterales sean los que llevan a que la *bilateralización* no quede por debajo de la cantidad de decisiones finalmente adoptadas por el CMC.

En el 2002 la *crisis del Mercosur fenicio* había pasado y comenzaron las discusiones sobre el *nuevo modelo de integración*. El segundo mayor pico de separación, como decíamos es en el 2004, cuando los consensos están en su menor nivel y la bilateralización aumenta. Por lo que, podría decirse que de la discusión sobre los rumbos que la integración regional tomaría no fue mediante consensos automáticos que se dirimió y sí a través de complejas negociaciones que, además de ser bilateralizadas, aumentaron a los niveles más altos del período. Entre 1999 y 2004 fueron trilaterales, por lo que las estrategias de los países menores alcanzaron protagonismo en dichos momentos. Se destacan, además, los *objetivos no realizados*; debido a la cantidad de iniciativas propuestas con altos niveles de fracaso en su negociación.

Por otro lado, el comportamiento de los vetos registrados en las negociaciones ha sido significativamente relevante en el análisis. Desde 1993 hasta 2005 existen más vetos en las negociaciones que consensos automáticos. A partir de 2006 esto se invierte, pasando a liderar los consensos por sobre los vetos (y los objetivos no realizados), con excepción del año 2009 que, como veíamos en el capítulo anterior, fue un año marcado por la discusión de los impactos de la crisis mundial y con menor cantidad de decisiones tomadas por las presidencias de los países menores. El único período en que no hubo vetos explícitos fue al inicio (1991 y 1993); luego, éstos adquieren relevancia creciente hasta 1999 (igualando a las decisiones bilaterales en el

[182] Véase en el apartado sobre la construcción de los consensos, las relaciones bilaterales detalladas por año y país.

año 1994); posteriormente declinan, alcanzando niveles casi nulos en los años 2012 y 2013.

Otro de los bajos momentos de bilateralización en las negociaciones es el año 2006, cuando esa variable queda, incluso, por debajo de las decisiones del CMC; y pasan a ser los consensos automáticos los motores de la toma de decisiones. Esto tiene, necesariamente, que ver con el alcance de acuerdos en las negociaciones sobre los rumbos de la integración, que comentáramos anteriormente. El aumento de la convergencia ideológica entre los gobiernos de la época aumentó el nivel de consensos automáticos significativamente. Además, deberíamos esperar también una caída en los niveles de bilateralización de las negociaciones debido al diferendo entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas, cuestión que no solamente bajaría los acuerdos bilaterales entre ambos, sino que también, aumentaría los desacuerdos y los vetos.

A partir del 2007 los consensos automáticos comienzan a aflorar en torno a la creación de los organismos necesarios para llevar a cabo las políticas de la integración, como veíamos también en el capítulo anterior. Los años 2010 y 2012 cuando las decisiones del CMC alcanzan picos, fueron años en que los consensos y la bilateralización de la toma de decisiones se aliaron. Sin embargo, también aumentan demasiado los objetivos no realizados, por lo que podría decirse que el empuje de ideas y objetivos a alcanzar generado por la convergencia ideológica no tuvo tanto impacto en la toma de decisiones como el que hubieran deseado los gobiernos del bloque. Esto también se manifiesta en el tono de las actas de las reuniones y en las pocas (y arduamente negociadas) decisiones tomadas en el 2011. Así, por ejemplo, la discusión del PEAS demoró años y, finalmente, fue aprobado con la posibilidad directa de modificaciones por parte de las reuniones de ministros.[183]

Finalmente, en el año 2013 hay un descenso de la cantidad de decisiones tomadas, así como también de las iniciativas negociadas; fue un año de relativamente bajo impacto en las decisiones del Mercosur a pesar de

[183] Véase la referencia de codificación que aprueba la ejecución del Plan Estratégico de Acción Social, en el anexo de este capítulo, pág. 371.

que el ingreso de Venezuela y la consecuente suspensión de Paraguay puede haber afectado el nivel de decisiones tomadas. De cualquier manera, la bilateralización en las negociaciones sigue estando bien por encima de los consensos, que también descienden. Esa tendencia se registra además en 2014, cuando la cantidad de decisiones tomadas aumenta y desciende considerablemente el nivel de decisiones negociadas bilateralmente. Aunque el recorte del análisis no nos permite hacer más conclusiones al respecto, sabemos que la cantidad de decisiones de año 2015 fue de 58, lo que representa un aumento de la productividad, siguiendo esta tendencia iniciada en 2014.

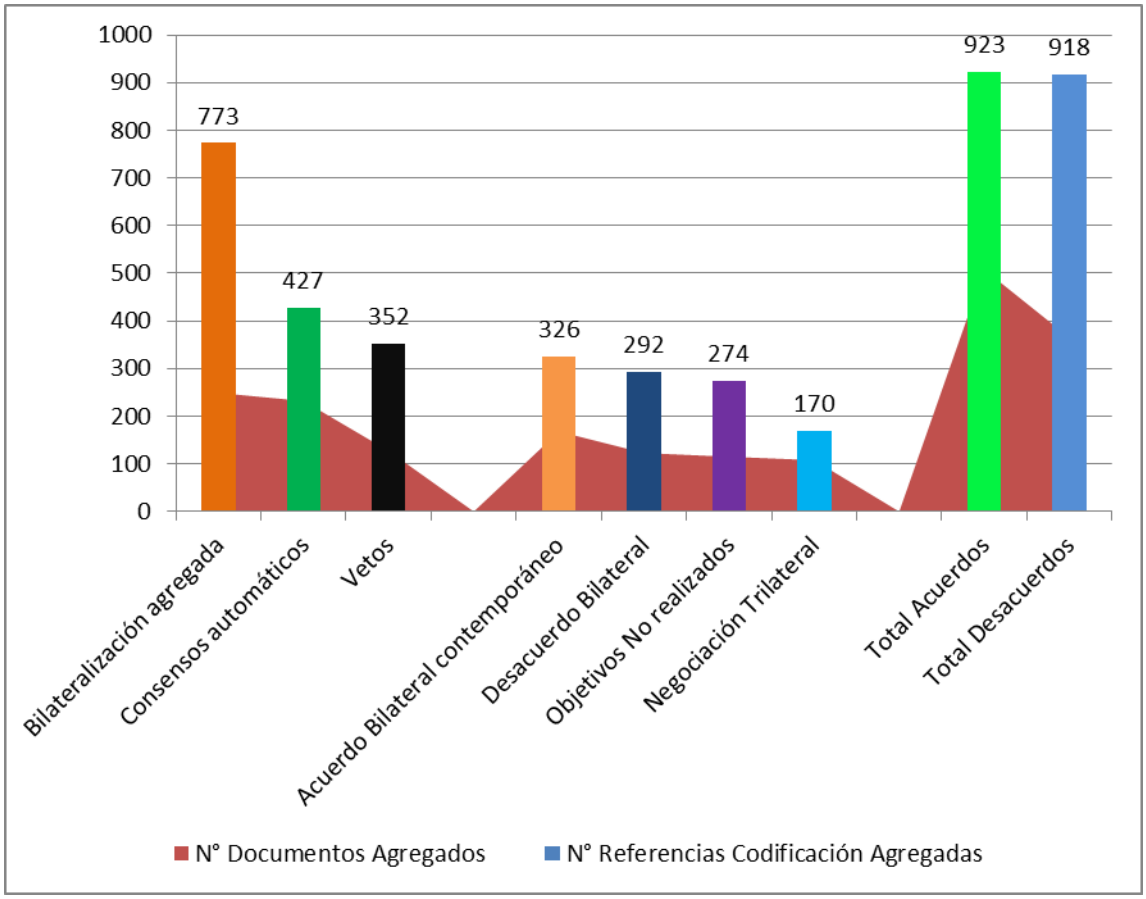
Si observamos los niveles de las demás variables en el período, vemos que las iniciativas que terminaron en decisiones apoyadas por una negociación trilateral (sea inicial o posteriormente construido el consenso), se mantienen en niveles relativamente bajos durante todo el período. Así como también, los consensos automáticos tuvieron menos registros en las actas en todo el período; si bien éstos tienen una tendencia creciente, ésta es mucho menor que la registrada para las variables bilateralización de las negociaciones. Lo que apunta aún más fuertemente a pensar que los consensos necesarios para la toma de decisiones dentro del Mercosur deben ser construidos y que el mecanismo más utilizado para ello han sido las negociaciones bilaterales.

Esta primera evaluación del comportamiento de las categorías del proceso de negociación nos indica que la bilateralización de las negociaciones no sólo ha contribuido a generar los consensos necesarios; sino que ha crecido a lo largo de los años. Además, dicha bilateralización puede estar actuando directamente sobre la disminución de los vetos explícitos en las negociaciones. Así, en los años en que la bilateralización fue baja (1998, 2000 y 2006), aumentó la cantidad de vetos; y éstos tienden claramente a disminuir con el aumento progresivo de las negociaciones bilateralizadas.

Al observar las variables del proceso de negociación agregadamente, como lo muestra el gráfico n° 25 a continuación, vemos que hubo mucho más referencias codificadas en *Bilateralización* de las que hubo en el resto de los mecanismos para alcanzar el consenso (tomar las decisiones). Sin embargo, si

pensamos solamente en la cantidad de documentos codificados, esta diferencia se acorta. Además, los *consensos automáticos* fueron más que los *vetos*; y éstos, más que los *objetivos no realizados* (cuando las negociaciones no llegaron a ninguna resolución). Asimismo, hubo más acuerdos bilaterales que desacuerdos bilaterales; sin embargo, ambas categorías separadamente son menores que las codificadas en Consensos o en Vetos, por lo que la opción de sumar las tres formas registradas de bilateralización de la toma de decisiones le dio relevancia a éste mecanismo para alcanzar los consensos por sobre las demás. La variable bilateralización agregada, recuérdese, no necesariamente implica que todas las decisiones se hayan tomado de manera bilateral, sino que el proceso de toma de decisiones se dio de forma bilateral; por lo que puede haber, entonces, cuatro mecanismos para alcanzar consensos a través de la bilateralizacion de la toma de decisiones: mediante acuerdos bilaterales contemporáneos, previos, desacuerdos y bilateralización implícita (cuando no hubo toma de posición por parte de dos de los miembros del Mercosur en ninguna instancia del proceso decisorio). Estos cuatro mecanismos se encuentran agregados en las 773 referencias codificadas como *bilateralización* en el gráfico.

Gráfico n° 25 - Cantidad de documentos y referencias codificadas en Proceso de Negociación (criterio 3):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Las dos últimas columnas agregan la cantidad de referencias a acuerdos y desacuerdos que fueron codificadas, independientemente de cómo fueron negociadas. Están sumadas dentro de acuerdos, todas las negociaciones que pasaron hacia una decisión: las decisiones alcanzadas bilateralmente (acuerdos previos y contemporáneos); los consensos automáticos y las referencias de negociación trilateral. Mientras que dentro de desacuerdos, se sumaron los desacuerdos bilaterales (que no se conformaron en acuerdos posteriormente), los vetos y los objetivos no realizados. Vemos que la cantidad de Acuerdos y Desacuerdos es paritaria (923-918 referencias), por lo que podría decirse que el análisis de las actas ilustra, aunque parcialmente, de buena manera cómo fueron tomadas las decisiones dentro del bloque. A pesar de que el análisis de contenido de las actas no fue exhaustivo, como el de las decisiones, pueden trazarse paralelismos e identificar el patrón recorrido por una iniciativa a través de las diferentes instancias para algunas de las decisiones finales.

Ver cómo fueron conformados los acuerdos y desacuerdos bilaterales que llevan a la afirmación de que la toma de decisiones del Mercosur ha sido bilateral durante todo el período estudiado es a lo que se aboca el siguiente apartado. Sin embargo, es necesario explicitar aquí algunas de las limitaciones del análisis. El hecho de que no todas las decisiones contengan la información de quién tuvo su iniciativa, ni mucho menos quién la apoyo o no, hizo que fuera necesario adoptar un criterio para la selección de las actas que no fue el de la representatividad y sí el de la pertinencia de la información que contenían. Por lo que es necesario que la comparación entre las decisiones tomadas y las maneras cómo fueron tomadas tenga en cuenta dicha salvedad. Específicamente, las actas seleccionadas para el análisis de contenido fueron las que efectivamente explicitan dicha información de manera clara, algunas lo hacen sobre las iniciativas, otras sobre las reacciones y otras sobre los pedidos de posicionamiento respecto a temas ya introducidos en la agenda y aun irresueltos. Por lo que el seguimiento de las decisiones individualmente, no pudo ser exhaustivo durante el transcurso de la investigación, ya que existen asuntos tratados por varios años y en varias instancias. Sin embargo, independientemente de que en algunos casos se haya conseguido identificar el trayecto desde su iniciativa hasta la decisión final, el análisis de éste capítulo se centra en agregar las iniciativas y las reacciones de los demás Estados sin preocuparse por el trayecto de éstas.

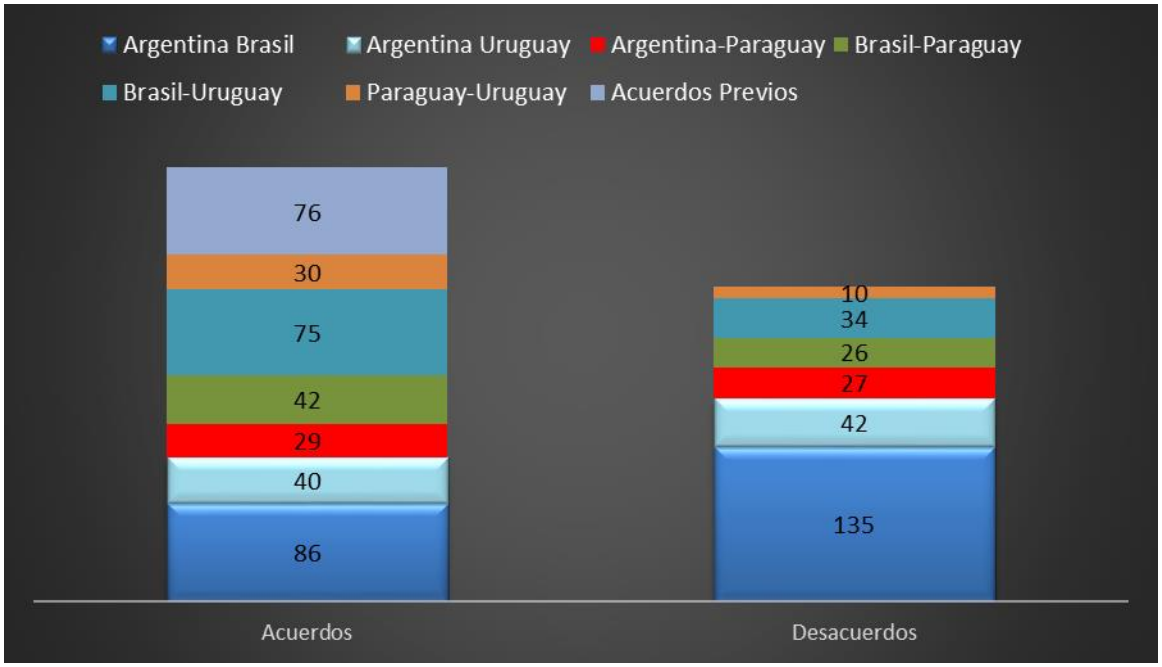
El cruce de la información conteniendo las iniciativas de los países y las categorías creadas para saber cómo ha sido el proceso de negociación, nos dará una aproximación de cómo fueron construidos los acuerdos y sobre qué decisiones, sin embargo, ambos alcances son parciales. La cantidad de iniciativas registradas en las actas es mayor que la cantidad de registros sobre su negociación. Por eso, la necesidad de contrastar los hallazgos del capítulo anterior respecto a las iniciativas de acuerdo a las PPT, con los alcanzados en el análisis de las actas. La comparación entre las iniciativas y el lugar dónde efectivamente se tomó la decisión, será imperiosa para intentar validar aún más el resultado del análisis de las actas y agrega una dificultad, el tiempo del proceso de su negociación. Una iniciativa puede haber sido presentada por la PPT de un país, negociada durante un tiempo relativo la construcción del

consenso para la toma de la decisión y, finalmente, haber alcanzado tal consenso cuando la presidencia es de otro país. El *timing* del proceso de negociación, como veíamos en los abordajes descriptos en el capítulo uno, afecta la toma de decisiones. Las asimetrías encontradas en todo el proceso de toma de decisiones se manifiestan también en dichos momentos.

3.2. Proceso de negociación – (con/de)formación de los acuerdos

Como se explicitara encima, la bilateralización de la toma de decisiones del Mercosur ha tenido tres tipos de manifestaciones. Dos de ellas, cuando hay un acuerdo bilateral y cuando hay un desacuerdo entre dos partes, tienen especial interés para la construcción argumental de la presente tesis. La bilateralización de los acuerdos se da cuando se forman alianzas bilaterales más o menos automáticas por parte de dos de los países miembros; y la bilatarealización de los desacuerdos, cuando existen oposiciones bilaterales entre los miembros que hacen que determinada iniciativa no se lleve a cabo, o se trabe su negociación por algún período de tiempo, hasta que se conformen los consensos necesarios para la toma de decisiones efectiva. Dichos acuerdos y desacuerdos bilaterales se manifiestan en el transcurso de las negociaciones y fueron codificados a partir de la lectura de las actas. En el siguiente gráfico se puede observar la cantidad de acuerdos y desacuerdos bilaterales entre los países miembros, así como también, la suma de los acuerdos bilaterales previos, la tercera manifestación de la bilateralización.

Gráfico n°26 - Cantidad de acuerdos y desacuerdos bilaterales por país (referencias codificadas):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo.

La mayor parte de los acuerdos y desacuerdos han sido entre Argentina y Brasil. Estos países no solamente son los que más participan en las negociaciones, sino también los que más iniciativas generan y los que más decisiones toman en sus PPTs; por lo que es razonable que también sean los que más alianzas hayan conformado en las negociaciones, sea en el entendimiento, como en la oposición. Sin embargo, es de destacar que la mayor parte de las oposiciones bilaterales del período de estudio sean entre ambos países. Hubo un total de 86 acuerdos entre Argentina y Brasil en las negociaciones codificadas, frente a 135 desacuerdos. Le siguen los acuerdos entre Brasil y Uruguay, con un total de 75 documentos codificados. Por lo que podemos afirmar que la mayor parte de las decisiones del Mercosur se han tomado con el apoyo de Argentina y Brasil, y de éste con Uruguay, actuando como aliados. Esta es una de las manifestaciones de la hipótesis de que Brasil estaría actuando como *imán de los procesos negociadores* a la interna del bloque, más adelante se continuará con este razonamiento.

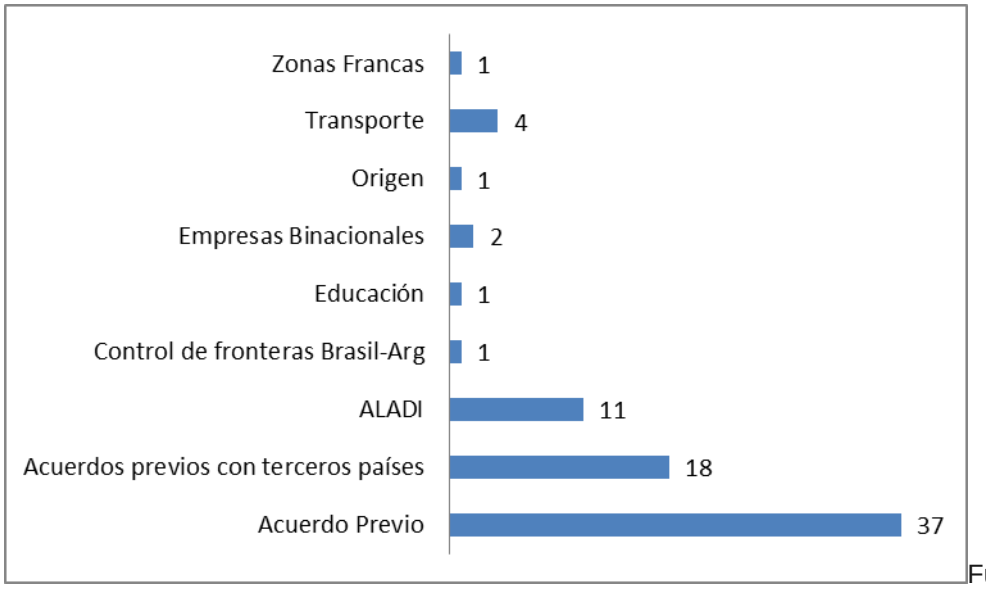
Por su parte, Argentina y Uruguay han tenido una bilateralización en las negociaciones relativamente estable entre acuerdos y desacuerdos, 40 a 42; aunque la mayor parte de las oposiciones que ha manifestado Uruguay han sido con éste país. Asimismo, Paraguay ha tenido una evolución relativamente estable entre acuerdos y desacuerdos con ambos de sus socios mayores;

aunque se destacan, por un lado, los acuerdos realizados con Brasil (otra de las manifestaciones de la hipótesis). Mientras que, por otro, también ha sido relativamente significativa la participación aliada en las negociaciones entre los dos socios menores, Paraguay y Uruguay con 30 acuerdos manifiestos en las actas analizadas.

El hecho de que la mayor parte de los acuerdos y desacuerdos bilaterales que los países menores han manifestado sean con alguno de los mayores demuestra también la intuición de la hipótesis de trabajo de la teoría de la asimetría explicitada en el capítulo 1, que suponía una fuerte presencia de Brasil en las negociaciones de todo el Mercosur; así como también una bilateralización entre los socios mayores y entre éstos y los menores.

El gráfico también muestra la cantidad de acuerdos previos que fueron codificados dentro de la variable bilateralización. Como se explicitase anteriormente, buena parte de los acuerdos realizados entre los países del Mercosur fueron negociados en instancias bilaterales previas a sus procesos de toma de decisiones y, posteriormente, extendidos hacia el resto de los países del bloque. Estos acuerdos no fueron discriminados entre los diferentes países por este motivo, y sí fue posible la identificación de los asuntos que trataban. En el siguiente gráfico pueden verse la discriminación de los diferentes acuerdos previos codificados.

Gráfico n° 27 - Acuerdos previos extendidos al resto de los países:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo

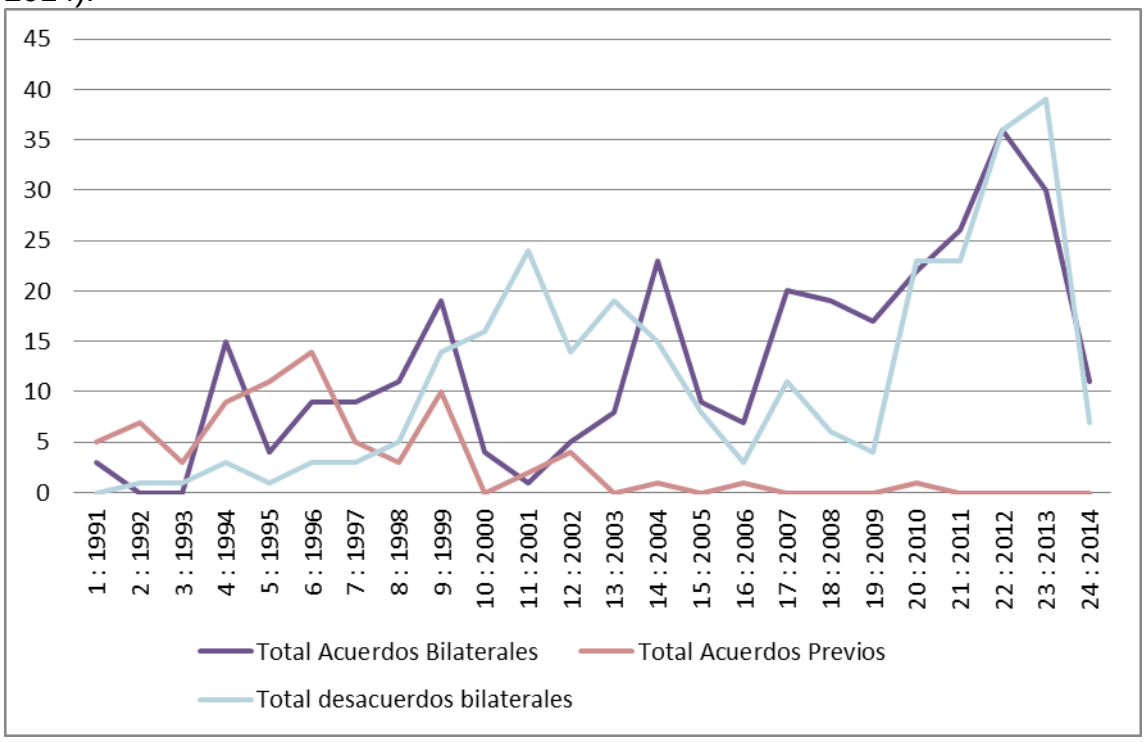
Fueron codificados 37 acuerdos previos entre los países socios que, posteriormente, fueron extendidos hacia el resto del Mercosur. Además, también hubo 18 acuerdos previos con terceros países, la mayoría con Estados parte de ALADI, otros tantos fueron los acuerdos realizados dentro de la estructura organizativa de ALADI (11).[184] Asimismo, también hubo acuerdos extendidos que se realizaron durante los primeros años de funcionamiento del Mercosur, tal es el caso del control de fronteras, un acuerdo sobre Educación, dos sobre la gestión y tratamiento de las empresas binacionales, uno que delimitaba las reglas de origen. También hubo 4 acuerdos sobre transporte transfronterizo que fueron homologados entre todos los miembros, así como uno sobre Zonas Francas. Inicialmente, todos dichos acuerdos fueron negociados bilateralmente, es por ello que se han codificado dentro de la categoría *Bilateralización*; en un intento de mapear todos los procesos de toma de decisiones bilaterales existentes dentro do Mercosur.

Por otra parte, vemos que los acuerdos previos extendidos se dan, fundamentalmente, en el inicio del período de estudio, tal como muestra el

[184] Las negociaciones del Mercosur en ALADI han sido una preocupación relevante en las negociaciones. En primer lugar, se preocupaban de inscribir al Mercosur dentro de los mecanismos dispuestos por ALADI, por lo que se suscribió al Tratado de Asunción como el acuerdo de complementación económica n° 18, a través del cual se legitimaban las relaciones bilaterales existentes entre los países miembros del Mercosur y los miembros de ALADI. Además, se estableció un período de tiempo para el desarrollo de las negociaciones con dichos países con el formato de 4+1, colocando por primera vez, la idea de las negociaciones conjuntas frente a terceros. Actas 04/1991; 02/1992; y 04-07/1994 del GMC.

gráfico a continuación, alcanzando su mayor punto en el año 1996, cuando fueron renegociados sus plazos.[185]

Gráfico n°28 - Evolución de la Bilateralización: Acuerdos contemporáneos, Previos y Desacuerdos (1991-2014):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Por otro lado, tal como se intuía al principio del capítulo, la bilateralización de la toma de decisiones se da, buena parte de las veces, más gracias a los desacuerdos bilaterales, que a los acuerdos. Por ejemplo, en el año 1999, cuando comienza el período de crisis, es cuándo los desacuerdos bilaterales tienen su primer pico, duplicándose en el 2001. En contrapartida, por esos años los acuerdos bilaterales descienden, llegando a tener la cantidad de referencias codificadas más bajas del periodo de estudio (si exceptuamos los primeros años de las negociaciones, cuándo la bilateralización de la toma de decisiones tuvo como especial mecanismo a los acuerdos previos).

Asimismo, los desacuerdos bilaterales son más que los acuerdos hasta el año 2004, cuando la reformulación del Mercosur da paso a una serie de negociaciones que se consolidan posteriormente en una nueva idea de

[185] Véase la referencia de codificación del Acta 01 de la reunión del GMC del año 1996 para ver más detalles sobre estos acuerdos. Anexo de este capítulo, pág. 370.

integración. Sin embargo, vemos que, a pesar de que dicha reformulación de la agenda del bloque comienza a tener manifestaciones en la cantidad y en los asuntos de las decisiones, así como en la creación de organismos; las negociaciones no fueron tan consensuadas como sería de esperar. En ese sentido, a partir de 2010, cuando dicha reformulación ya podría considerarse como consolidada, hubo un aumento significativo de la cantidad de desacuerdos bilaterales (destacándose ese año, como el segundo año en que éstos son más que los acuerdos bilaterales). Este hecho también aparece en los últimos años del período de estudio; particularmente en el 2012, cuando, según veíamos en el capítulo anterior, la cantidad de decisiones tomadas alcanza su mayor pico.

Por último, a partir de la primera PPT de Venezuela en el 2013, la cantidad de decisiones tomadas por el bloque disminuye considerablemente, por lo que es de esperar que la bilateralización también descienda. Como se ve en el gráfico, la evolución de los acuerdos bilaterales desciende drásticamente; no así la cantidad de desacuerdos bilaterales, que comienzan a tener una presencia mayor debido a las constantes consultas internas que la delegación de Venezuela colocaba en las reuniones, adquiriendo así la variable tiempo, nuevamente, protagonismo en la toma de decisiones. La mayor parte de las consultas de ese año tienen que ver con pedidos de rebajas arancelarias realizadas por Brasil a las cuáles la delegación de Venezuela no respondió, generándose un aumento en la cantidad de desacuerdos bilaterales.

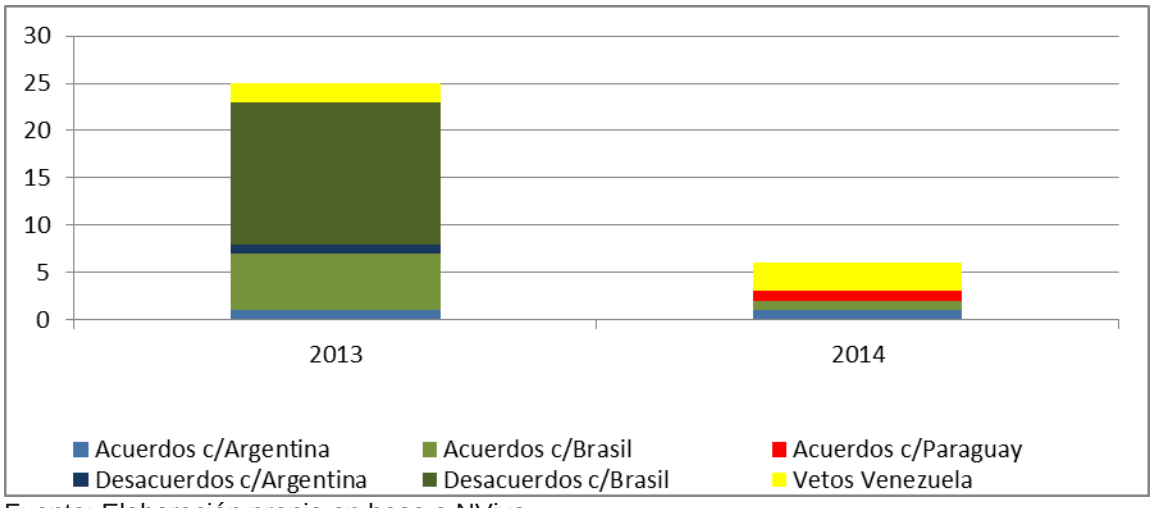
A este respecto, cabe señalar que las negociaciones para la incorporación de Venezuela al Mercosur en sus aspectos operativos, han sido todas bilaterales. Según lo acordado en la reunión extraordinaria del GMC de julio de 2012, la incorporación de las delegaciones venezolanas a las reuniones de los grupos del Mercosur sería negociando de manera bilateral los acuerdos previamente estipulados entre el resto de los miembros. MERCOSUL/GMC EXT/ATA Nº 02/12.

Otra cuestión relevante es que, junto a los esfuerzos por integrar plenamente a las comisiones y reuniones especializadas a sus representantes, también se preocuparon por que la participación de Venezuela en toda la

institucionalidad del Mercosur se diera lo antes posible; sobre todo, se manifiesta una clara intención de acelerar el compromiso de este país con las obligaciones de los países miembros de financiar la *integración ampliada*. Por ejemplo, una de las primeras observaciones fueron los aportes que Venezuela haría al FOCEM, al ISM, entre otros. MERCOSUR/RMMA/ACTA Nº 01/13.

La entrada de Venezuela al Mercosur ha sido analizada desde la perspectiva de sus efectos políticos por varios académicos[186], resta saber si sus consecuencias son manifiestas en la producción legislativa del bloque. Un primer acercamiento hacia la construcción de los consensos en las decisiones de los años 2013 y 2014 nos revela que no hubo bilateralización de las relaciones entre Uruguay y Venezuela, aunque sí se dieron algunos acuerdos con Paraguay, paradojalmente. Además, la mayor parte de los acuerdos y de los desacuerdos bilaterales que pudieron registrarse en las negociaciones fueron con Brasil en el año 2013. Por último, los vetos realizados por ese país fueron de relativa importancia durante su primer PPT, y registraron un aumento en 2014.[187] En el gráfico a continuación se resumen tales hallazgos.

Gráfico n°29 - Acuerdos, Desacuerdos y Vetos realizados por Venezuela (2013-2014):



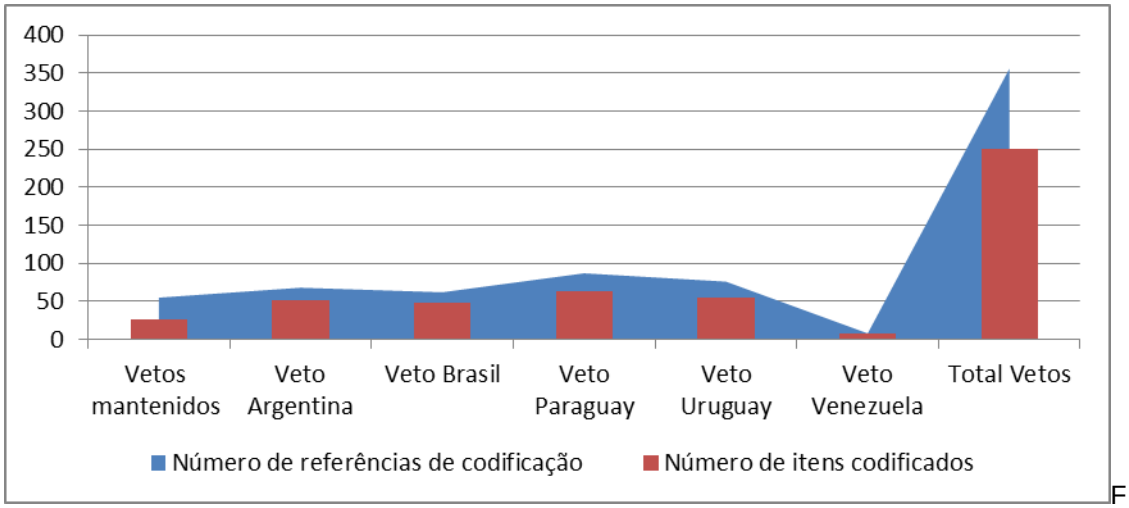
Fuente: Elaboración propia en base a NVivo.

[186] (Lima & Kfuri, 2007; Arce & Silva, 2012; Reisdoerfer, Sarti, Fontanelli, & Zwirtes, 2015)

[187] La única PPT de Venezuela que entra dentro del período de estudio es en 2014, cuando fueron tomadas 5 decisiones. Sin embargo, las iniciativas de Venezuela no serán tenidas en consideración en el análisis siguiente, por ser mucho menores y distorsionar la lectura de las gráficas; de cualquier manera, cuando sea conveniente hacer referencia a los datos sobre su participación en el Mercosur, se colocaran los ejemplos pertinentes.

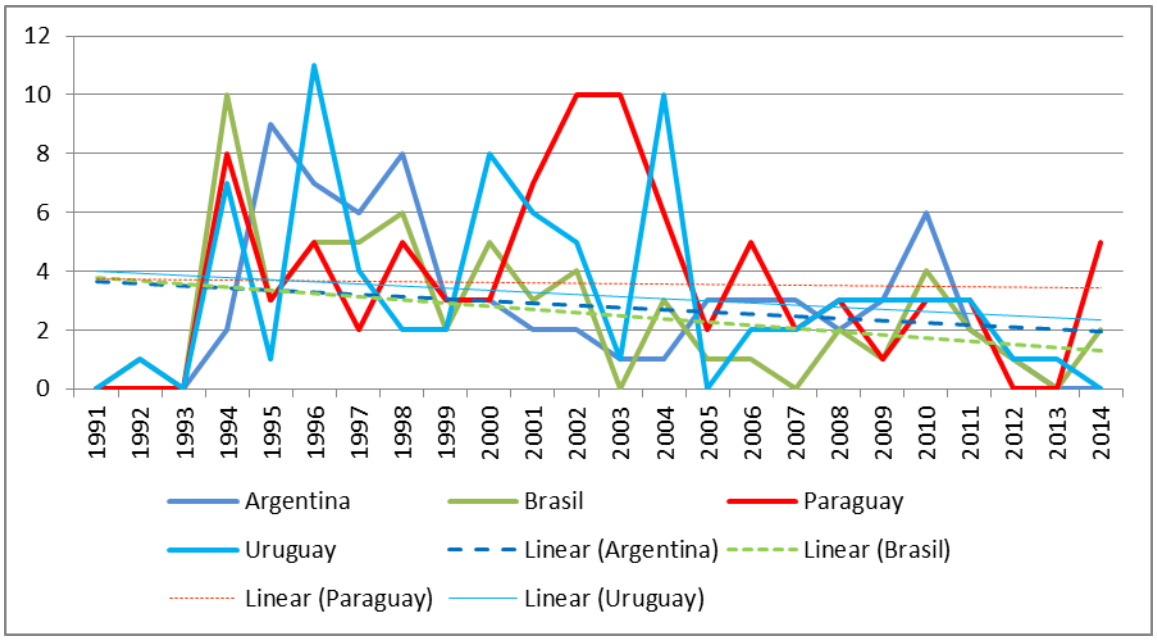
Por otro lado, si ponemos atención a la categoría Vetos, en el siguiente gráfico se muestran las referencias de codificación encontradas para cada país en forma agregada y la cantidad de documentos codificados (vetos formulados por país). La mayoría de los vetos registrados fueron realizados por Paraguay, en contraposición a lo que se esperaba de que Brasil sería el país que más recurriría a dicha herramienta para controlar la toma de decisiones. Sin embargo, la cantidad de vetos se distribuye similarmente entre cada país, a pesar de esa leve preponderancia paraguaya. Además, dada la condición asimétrica, es posible que las delegaciones de Paraguay hayan tenido más dificultad en acceder a las negociaciones en las diferentes reuniones realizadas; por lo que estarían apareciendo vetos por omisión. Saber cuándo fueron realizados dichos vetos y sobre qué asuntos apunta nuevos hallazgos del análisis. La evolución de los vetos que muestra el gráfico n° 31 brinda más información sobre cuándo fueron realizados según el país; la discriminación de los asuntos que fueron vetados serán expuestos en el análisis de las iniciativas.

Gráfico n°30 - Discriminación de la categoría Vetos:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int.

Gráfico 31- Evolución de los vetos por país 1991-2014 (referencias codificadas):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int.

La evolución de los vetos a través del tiempo señala que en los primeros años el único país que estableció un veto explícito fue Uruguay[188]; ya en 1994 la cantidad de vetos de Brasil, Paraguay y Uruguay aumenta abruptamente, no así los realizados por Argentina, que alcanzan esos niveles al año siguiente. Era de esperarse, ya que en 1994 fue cuando se debían tomar decisiones de importancia para la concreción de los objetivos del Tratado de Asunción. También vemos que hay ciertos patrones de acompañamiento de los países menores a los vetos realizados por Brasil, por esos años. Así, los picos de 1994 en los vetos de todos los países menos Argentina, así como también el descenso de éstos hacia 1995, pueden explicarse por un comportamiento de asimilación de las reacciones de Brasil a iniciativas argentinas por parte de los países menores. Sin embargo, tal comportamiento es fácilmente identificable, únicamente en el inicio del período (independientemente de que se pueden identificar esos patrones en otros momentos, éstos no son de fácil reconocimiento, ni pueden ser atribuibles a un comportamiento manifiesto de las asimetrías intra-bloque). Por ejemplo, en 1996 los vetos realizados por Uruguay se disparan, mientras que los de Paraguay continúan con el patrón

[188] La referencia codificada se expresó en una reunión de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales con relación a un acuerdo siderúrgico que la delegación uruguaya no concordó en su ámbito de aplicación. Acta RMEPBC/1992 Anexo 3, Informe GMC.

hecho por Brasil hasta el año 2000. En ese año, los vetos paraguayos comienzan a ser más significativos; así como también los uruguayos que vuelven a dispararse en 2004.

También pueden identificarse patrones en el registro de los vetos de los países grandes, al inicio del período éstos no estaban vinculados, mientras que hacia 1999 las líneas de vetos de Argentina y Brasil comienzan a tener un comportamiento similar descendente; lo que podría ser una muestra más de la "parcería estratégica" que comentara Saraiva en su análisis de ésta relación bilateral (2012). Además, ese patrón puede registrarse en forma general hasta el final del período, con ciertas excepciones: el año 2004 (cuando los vetos de Brasil son más que los de Argentina); el período de 2005 a 2007 (cuando los vetos brasileños son casi nulos y los de Argentina se mantienen constantes).

Por su parte, los vetos de los países menores del bloque, oscilantes, como veíamos; tanto en el 2001 como en el 2004 se disparan; hay una clara divergencia de ambos países menores a las iniciativas de los mayores que comienzan a crecer por esos años. Eso se manifiesta también en la evolución de los desacuerdos bilaterales.

Ya, en el año 2005 los vetos uruguayos descienden completamente asimilándose a los brasileños. Esto podría estar explicado por el aumento de la convergencia ideológica entre los gobiernos por esos años. Paraguay aún mantiene cierto nivel de vetos hasta 2006 y luego también converge; por lo que parece haber un patrón de entendimiento mayor entre los cuatro países en el último período (excluyendo a Venezuela, en los últimos dos años; y habida cuenta de la suspensión de Paraguay en el 2013). A pesar de que existe cierto nivel de vetos, estos tienden a ser menores en los 4 países del bloque para este último período (con la posible excepción de los vetos mantenidos por Argentina en el año 2010).

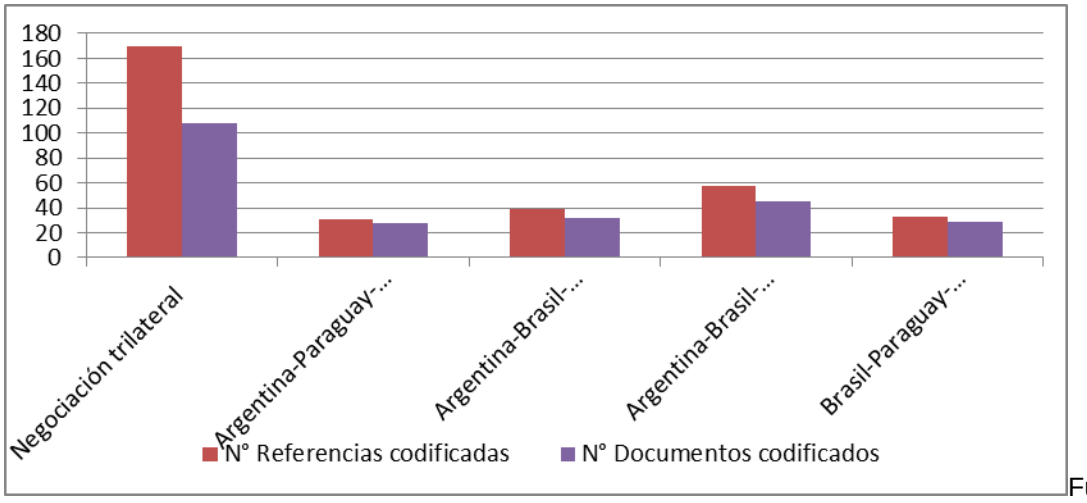
Este nivel general de vetos apunta a la identificación de tendencias en el comportamiento de los países en las negociaciones; de hecho, hasta no evaluar las iniciativas vetadas, no se pueden hacer inferencias sobre su comportamiento respecto a la bilateralización de la toma de decisiones. Sin

embargo, la identificación de los períodos en los que las negociaciones comienzan a ser trabadas, o bien alcanzan más fácilmente los consensos, está directamente vinculada a la evolución de la cantidad de vetos reconocidos en la codificación de las actas. Así, exceptuando el primer período (1991-1994); vemos que los vetos son significativos a partir de 1994 y hasta 2005, cuando comienzan a descender abruptamente. La bilateralización como mecanismo de construcción de consenso actúo directamente sobre el nivel de vetos general, disminuyéndolo. Los desacuerdos bilaterales pueden haber sustituido a los vetos como forma de expresión del disenso en las negociaciones, permitiendo así, que éstas siguieran adelante.

Además, si volvemos al gráfico n° 31, puede observarse que la tendencia a la exposición de los vetos por parte de todos los países es decreciente, Brasil y Argentina son quienes más han disminuido sus vetos a través de los años. Sin embargo, la tendencia a exponer más fácilmente los vetos es casi constante para Paraguay.

Otro de los mecanismos para la (con/de)formación de acuerdos son las negociaciones trilaterales, éstas nos brindan información de la cantidad de acuerdos entre tres de los países del bloque y nos indica también la cantidad de vetos implícitos que existen en dichas negociaciones (los momentos en que los países no se manifestaron). En el siguiente gráfico se ven las negociaciones trilaterales discriminadas por sus categorías y agregada.

Gráfico 32 - Las negociaciones trilaterales en el Mercosur:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int.

Paraguay continúa siendo el país que más veta, también implícitamente (representado en la categoría Argentina-Brasil-Uruguay). Esto se debe, a que muchas veces las delegaciones paraguayas no asisten a las reuniones. Cuestión que podría evaluarse de varias maneras, pero que en esta tesis será considerado como un efecto de las asimetrías. Al ser el país con más asimetrías bilaterales con relación al resto de los países, tiene menos participación en las negociaciones en todo sentido. Una de las manifestaciones de la baja participación de Paraguay es la ausencia (con o sin avisos) de las reuniones; lo que ha generado varios "reclamos" por parte de los demás socios que, incluso, consideran que en algunas ocasiones no habría voluntad política de participar. Lejos de evaluar si la ausencia de Paraguay se debe a una voluntad o a una imposibilidad de índole, económico-técnico-profesional, es resaltable que la manifestación del contexto asimétrico también se da en este nivel de las negociaciones, ya que estaríamos ante una de las incapacidades manifestadas por la asimetría política de las que hablaba Ayuso y comentáramos en el primer capítulo (2010).[189]

Por su parte, la cantidad de veces que Uruguay ha sido el *vetador implícito* (siguiente en la frecuencia de referencias codificadas -Brasil, Argentina, Paraguay), también apunta a hacer las mismas conclusiones para ese país. Se podría afirmar que el nivel de participación de los países menores en las reuniones del bloque ha sido más bajo que el de los mayores. Esa manifestación, de por sí, es considerada una asimetría política; la baja participación relativa de los países menores en las negociaciones conjuntas.

Por otro lado, esa categoría también apunta informaciones sobre los acuerdos durante las negociaciones que complementan algunas de las consideraciones hechas en el capítulo anterior: las negociaciones emprendidas entre Argentina y Brasil son las más exitosas dentro del Mercosur; sea contando con el apoyo inicial de los socios menores o simplemente con su acuerdo bilateral mutuo. La tendencia de los países menores a sumarse a las negociaciones con uno de los mayores también se evidencia, aunque sea prematuro avanzar conclusiones. Las hipótesis de que los países menores se

[189] Ver las referencias de codificación a las ausencias de las delegaciones paraguayas en el anexo del capítulo, pág. 371.

sumarían a las iniciativas de los mayores para acceder a acuerdos bilaterales en otras instancias de las negociaciones, adquiere sentido al ver las referencias de codificación de las negociaciones tanto entre Argentina, Paraguay y Uruguay, como entre estos dos menores y Brasil.

Referencias de codificación Argentina, Paraguay y Uruguay:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2006/CCM_2006_ACTA03_ES>

- § 1 referencia codificada [Cobertura 3,33%]

Las delegaciones continuaron el análisis de la solicitud presentada por la Delegación de Argentina en la LXXXII CCM, sobre la rebaja arancelaria al 0 % para la mercadería "Hojas y tiras delgadas de cobre, incluso impresas o fijadas sobre papel, cartón plástico o soportes similares, de espesor inferior o igual a 0.15 mm, con soporte aislante de resina epoxi y fibra de vidrio", clasificada en la posición NCM 7410.21.10.

Las Delegaciones de Paraguay y Uruguay informaron que acompañan el pedido de Argentina.

Por su parte, la Delegación de Brasil presentó información adicional sobre los datos de producción y consumo, solicitadas en su oportunidad por la Delegación de Argentina **(Anexo VIII RESERVADO – MERCOSUR/LXXXIV CCM/DI Nº 24/06)**. Asimismo, reiteró que, a su entender, este caso no debería ser tratado en el ámbito de la Res GMC Nº 69/00, en la medida que no se configura una situación de desabastecimiento regional.

Referencias de codificación Brasil, Paraguay y Uruguay:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2000\\GMC_2000_ACTA02_ES>

Referencia 1 - Cobertura 2,24%

Con relación a la solicitud brasileña de revisión de los Reglamentos Técnicos aprobados por Resoluciones Grupo Mercado Común Nº 79/94, 78/96, 81/96, 82/96, 134/96, 136/96 y 137/96, la delegación argentina informó que no está en condiciones de acompañar el pedido brasileño, en razón de no considerar técnicamente justificada la revisión de dichas Resoluciones. Las delegaciones de Uruguay y Paraguay informaron que concuerdan con la revisión de las mismas.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2005\\CCM_2005_ACTA08_ES>

Referencia 1 - Cobertura 2,85%

La Delegación de Brasil presentó una solicitud de reducción arancelaria temporaria a 2% en el producto sardinas, sardinillas y espadillas (NCM 0303.71.00) para una cuota de 6.680 toneladas, con vigencia desde 1 de noviembre de 2005 hasta 1 de marzo de 2006.

Las Delegaciones de Paraguay y Uruguay expresaron su aprobación a dicha solicitud.

La Delegación de Argentina señaló que aún no ha concluido sus consultas internas, comprometiéndose a responder a la brevedad.

Referencia 2 - Cobertura 2,22%

La Delegación de Brasil solicitó que el análisis de su propuesta de modificación de las alícuotas modales del AEC para productos agroquímicos permanezca en la agenda de la CCM.

La Delegación de Argentina reiteró lo expresado en la última reunión.

Las Delegaciones de Uruguay y Paraguay reiteraron su apoyo a la modificación solicitada por la Delegación de Brasil.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2008\\ CRPM_2008_ACTA09_ES>

Referencia 1 - Cobertura 41,32%

1.1. Proyecto "Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay - Brasil"

La CRPM se reunió, a solicitud de la Representación de Uruguay, a fin de considerar el Proyecto "Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay – Brasil".

La CRPM intercambió opiniones en relación a la XVII Reunión del GAHE-FOCEM, en la cual las Delegaciones de Brasil y Paraguay manifestaron su

> consentimiento para la aprobación del Proyecto, en tanto que para la Delegación de Argentina el proyecto continúa en proceso de análisis interno.
>
> A solicitud de las Delegaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay, la UTF/SM presentó el dictamen técnico del Proyecto (**ANEXO III**), aclarando que no se ha recibido todavía el pronunciamiento de la UTNF de Argentina.
>
> La CRPM constató que no están dadas las condiciones para concluir el tratamiento de este tema en su ámbito.

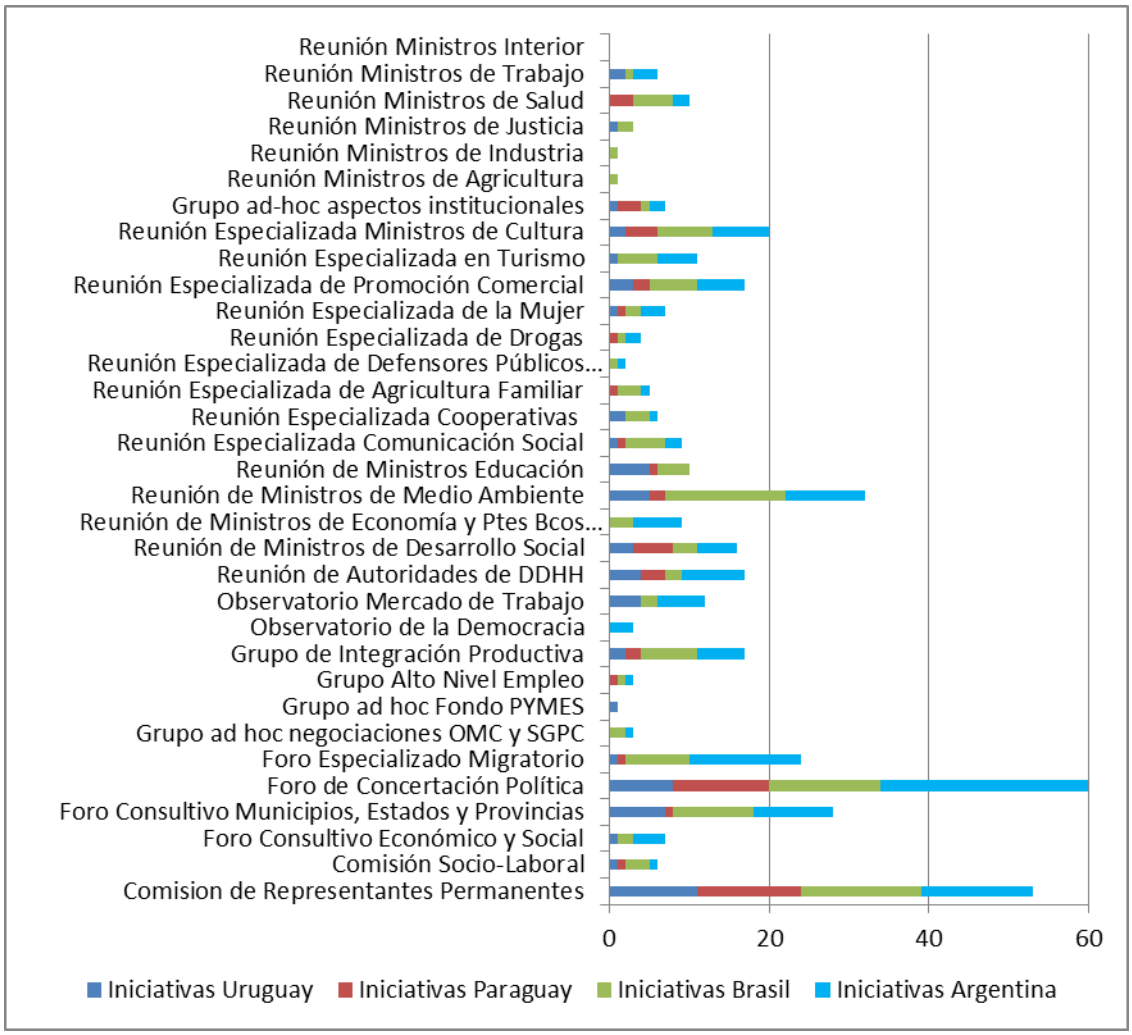
Fuente: Extracción de codificación de NVivo y www.mercosur.int

Así, en el primer ejemplo vemos cómo el veto expresado por Brasil es implícito, de hecho, manifiesta su disconformidad, pero no ejerce plenamente su poder de veto. Tal es el caso del segundo ejemplo, aunque esta vez el veto implícito lo realiza Argentina. El tercer ejemplo, por su parte, nos revela las maneras más o menos automáticas de apoyos ante las iniciativas (en este caso de los países menores, para una iniciativa de Brasil); así como también la forma más implícita de manifestar las disconformidades con una iniciativa a través del recurso de las consultas internas y del tiempo de análisis para trabar las negociaciones de determinados asuntos (e inclusive, dar paso a las siguientes instancias sin decisión tomada al respecto). Finalmente, el último ejemplo nos revela la intención de realizar un proyecto binacional en el marco del FOCEM, que, ante las trabas de la delegación argentina, pasa a ser considerado en otro ámbito institucional.

Este *modus operandi* en las negociaciones del Mercosur, derivado del proceso escalonado de su toma de decisiones entre diferentes organismos de consulta, implica un desafío para el análisis de los consensos y disensos entre los países miembros. A continuación se resumen las diferentes iniciativas de los países en los distintos niveles de negociación escalonada. Nótese que tanto las actas de las reuniones de la CCM como las del GMC tienen mayor importancia porque es dónde es posible hacer el seguimiento de las iniciativas tanto hacia los subgrupos de trabajo (descendiente), como de las diferentes iniciativas elevadas al CCM (ascendente); por lo que las iniciativas de los países miembros que fueron manifestadas en dichas instancias fueron discriminadas en el análisis para su mejor comprensión. El gráfico n° 33 resume las iniciativas de cada país en las diferentes reuniones; mientras que el n° 34 lo hace en el GMC y la CCM.

Gráfico 33 - Distribución de iniciativas por país en las diferentes reuniones

(referencias de codificación):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int.

Una de las primeras observaciones es que no se registraron iniciativas en ninguna de las Reuniones de Ministros del Interior, ya que éstas han tenido, la mayor parte de las veces, informaciones restrictas al público. También es notable que la mayor parte de las iniciativas registradas fueron en el Foro de Concertación Política (alcanzando 60 codificaciones); dónde, dígase de paso, tienen preponderancia las iniciativas argentinas. Asimismo, en la Comisión de Representantes Permanentes hubo considerables registros de iniciativas (53 referencias); aunque éstas fueron paritarias entre los países. Asimismo, la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, el Foro Especializado Migratorio y el Foro Consultivo de Gobiernos Subnacionales han tenido un nivel significativo de iniciativas codificadas a lo largo del período, sobrepasando las tres

categorías las 20 iniciativas codificadas.

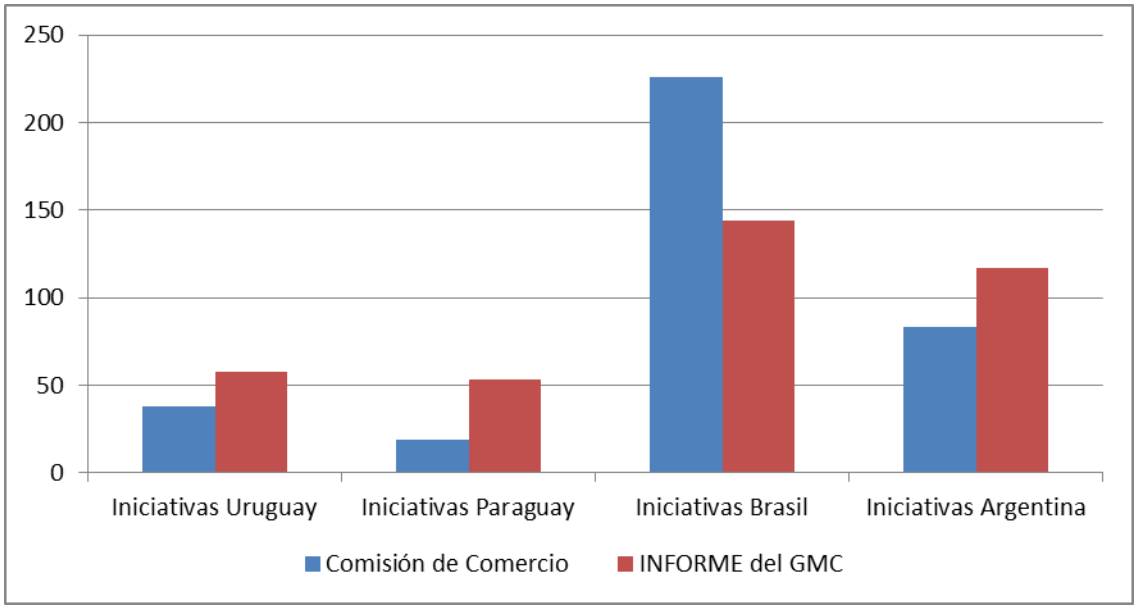
Por otro lado, en el resto de las reuniones y grupos analizados han habido iniciativas relativamente paritarias entre los diferentes países; aunque vale la pena resaltar las reuniones en dónde el único que tuvo registro de iniciativas fue Brasil (Reunión de Ministros Agricultura) y Argentina (Observatorio para la Democracia). Así como también las reuniones dónde hubo iniciativas conjuntas de ambos países, (Reunión de Defensores Públicos de Oficio y de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales).

Una salvedad se hace necesario recalcar respecto a las iniciativas encontradas en el análisis de las actas. A pesar de ser éste uno de los criterios para la inclusión del documento en la base de datos; no es necesariamente representativo de la cantidad de reuniones y sí de éste criterio. Tal como explicitáramos en el capítulo 2; los criterios para la inclusión de las actas no obedecieron a la representatividad pura de la cantidad de reuniones; sino a la utilidad de la información contenida en las mismas (se buscaron las iniciativas y las manifestaciones de apoyo/no apoyo a éstas) por lo que la cantidad de asuntos tratados en las reuniones no necesariamente son reflejo de la totalidad de los asuntos tratados por el Mercosur y sí de la información sobre los posicionamientos de cada país contenida en las actas. Sin embargo, vemos que la cantidad de actas de reuniones y grupos es creciente; acompasando la tendencia a generar este tipo de organismos encontrada en el capítulo 1 y detallada en el 2.[190]

Por su parte, las instancias dónde han sido promulgadas la mayor parte de las iniciativas del Mercosur han sido en las reuniones de la CCM y del GMC, dónde también es posible ver los informes de los respectivos grupos de trabajo y reuniones dependientes que nos permiten hacer el seguimiento de las diferentes decisiones (en este caso, la cantidad de actas codificadas es la totalidad del universo de actas disponibles de las reuniones de tales organismos deliberativos). A continuación, puede verse el gráfico de codificación de ambas instancias, según los países que han tenido las iniciativas de las decisiones.

[190] Véase la tabla n° 7 en el capítulo 2 dónde se resume el universo de análisis; pág.142.

Gráfico 34 - Cantidad de iniciativas por país en Reuniones GMC y CCM (referencias codificadas):



Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Se observa, nuevamente, que el país que ha tenido más iniciativas en la CCM y sus subgrupos dependientes es Brasil, siendo el único cuyas iniciativas en esa instancia sobrepasan a las tenidas en el GMC. Por el contrario, vemos que Argentina tiene más iniciativas en el GMC que en la CCM, aunque ninguna de ellas alcanza la cantidad de las iniciativas tomadas por Brasil en ambas instancias. Tampoco lo hacen el resto de los países del bloque. Siendo que la mayor parte de las referencias codificadas en los informes del GMC son resúmenes de lo explicitado en los grupos y reuniones, se puede concluir que, con la excepción de Brasil, la mayor parte de las iniciativas codificadas han sido sobre cuestiones político-institucionales tratadas a nivel del GMC; mientras que Brasil, ha tenido más registros de iniciativas sobre asuntos estrictamente comerciales y, particularmente, sobre solicitudes de rebajas al AEC.

Además, es de destacar que la totalidad de las consultas realizadas en la CCM se dan de forma bilateral; esto es que las delegaciones de cada país hacen las consultas específicas sobre asuntos comerciales siempre dirigidas hacia otro país. La mayor parte de estas consultas también son hechas a Brasil, por parte del resto de los países. Aunque éste país también ha tenido un nivel importante de consultas realizadas a los demás.

El próximo apartado se adentra en el análisis de cómo se tomaron las decisiones según el país que ha tenido la iniciativa, intenta evaluar la evolución de la toma de decisiones desde que la iniciativa es propuesta, hasta que se transforma en una decisión a través de la identificación de los diferentes mecanismos para la construcción del consenso.

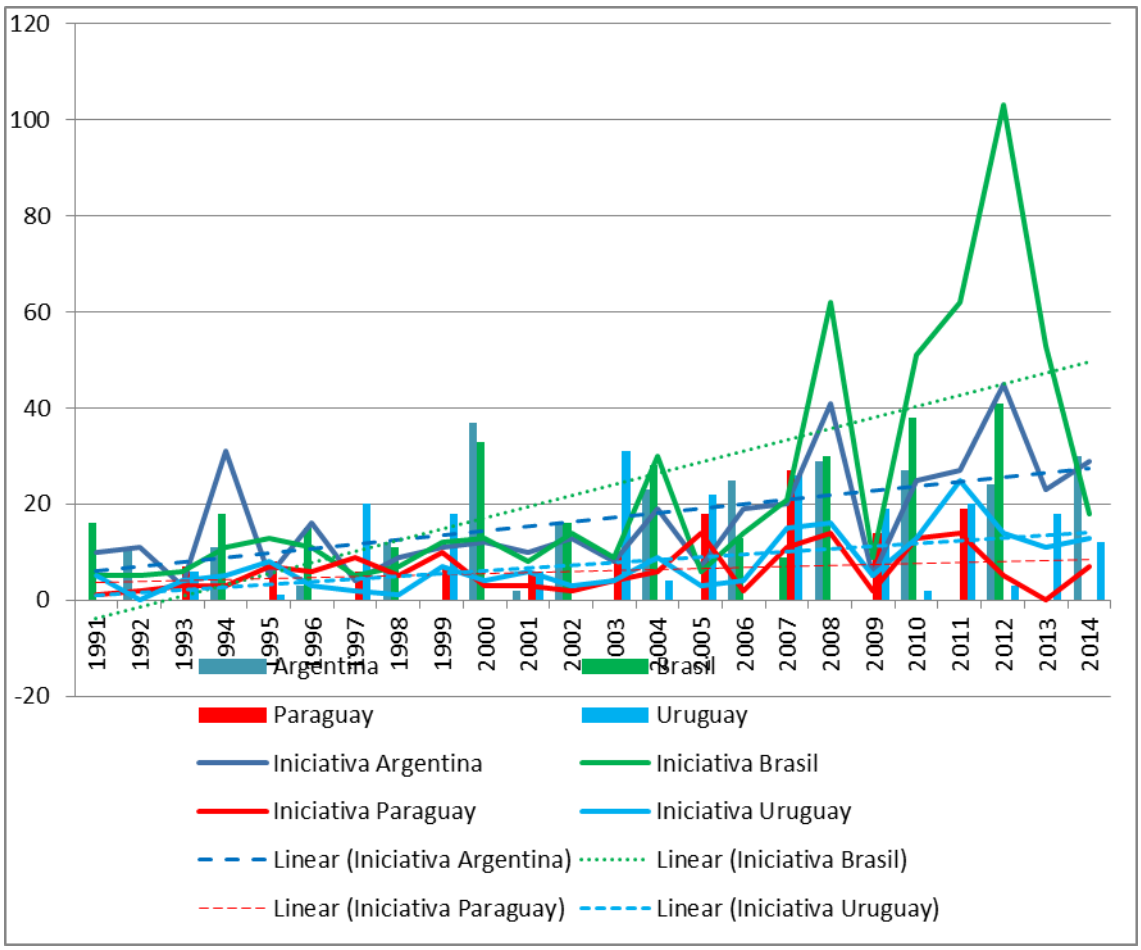
3.3. ¿Cómo son tomadas las decisiones?

Responder esta pregunta no es fácil dentro del complejo sistema de toma de decisiones mercosureño; cuestión que ha sido un desafío para el diseño de esta investigación; ya que, por un lado, se les prestó atención a las innúmeras iniciativas planteadas en las ya explicitadas reuniones y grupos; mientras que, por otro, están los proyectos de decisión elevados por el GMC al CCM para su aprobación que, a su vez, mandata al resto de los órganos a realizar determinados estudios e informes que derivan en los insumos para las decisiones finalmente aprobadas. Si bien estas últimas tienen todas una introducción en la que se exponen los antecedentes de su formulación (“vistos”) y los motivos para la decisión ser tomada (“considerandos”), sólo son explicitados los antecedentes normativos y no las diferentes discusiones planteadas. Tal es el motivo de haber escogido el análisis de las actas de las reuniones como unidad de análisis para adentrarnos en las formas en cómo se tomó la decisión.

En el siguiente gráfico está representada la evolución de la toma de decisiones por país, según quién haya tenido la iniciativa en las actas (líneas del gráfico) y según qué país detentaba la PPT cuando se toman las decisiones (representadas en las columnas). La unidad de codificación de las iniciativas son las referencias de codificación; mientras que para las decisiones es la cantidad de documentos; por lo que estos números están indicando tendencias a través de los años, y no relacionamientos propiamente dichos entre cantidad

de iniciativas y decisiones tomadas. La mayor parte del tiempo, se observa que las iniciativas codificadas son más que las decisiones efectivamente tomadas. De esta manera, podemos tener una cierta idea de quiénes tomaron las decisiones a través de las agendas que cada uno de los países adoptaron durante sus presidencias (documentos) y derivaron hacia los organismos competentes, como se hiciera referencia en el capítulo anterior.

Gráfico 35 - Evolución de las iniciativas (referencias de codificación) y decisiones (documentos codificados) por país (1991-2014):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Las iniciativas brasileñas han sido, en general, más que las del resto; exceptuando algunos años clave, cuándo las iniciativas argentinas estuvieron por encima de las brasileñas, particularmente en los primeros años del bloque. Así, en 1991 a pesar de ser una PPT brasileña, la mayor parte de las iniciativas registradas fueron argentinas, éstas crecieron hacia 1994 y 1996, cuando se disparan del resto de los países, pasando luego a tener un nivel más paritario hacia el año 2000. También se evidencia una clara preponderancia de las

iniciativas argentinas en su presidencia de 2006. Otra excepción en que las iniciativas brasileñas no fueron las más codificadas son algunos años en las presidencias estaban ejercidas por los países menores: 1997 y 2005, años en que la mayor parte de las iniciativas las tuvo Paraguay.

Las iniciativas de Uruguay no han estado por encima de las de otro país en ningún momento, aunque éstas registran un leve aumento en sus presidencias son relativamente paritarias a las de Paraguay para todo el período. Así como las paraguayas, las iniciativas de Uruguay son mucho menos, en comparación con las registradas para los mayores. Sin embargo, al pensar en el nivel de decisiones aprobadas, vemos que las PPT uruguayas han tenido más decisiones tomadas: 1997, 2003 y 2005, por ejemplo. Por lo que es posible que las PPT uruguayas hayan derivado agendas que no se reprodujeron en las actas o que no estuvieron disponibles, ya que las decisiones tomadas bajo presidencias uruguayas han sido mucho más significativas que las iniciativas registradas para ese país (con la única posible excepción del año 2011).

Además, se confirma lo que veíamos hasta ahora, la tendencia general a haber más cantidad de iniciativas codificadas; y al crecimiento particular de los últimos tiempos en las iniciativas de todos los países, especialmente de Brasil (y con la posible excepción de Paraguay cuya tendencia creciente en las iniciativas es menos significativa).

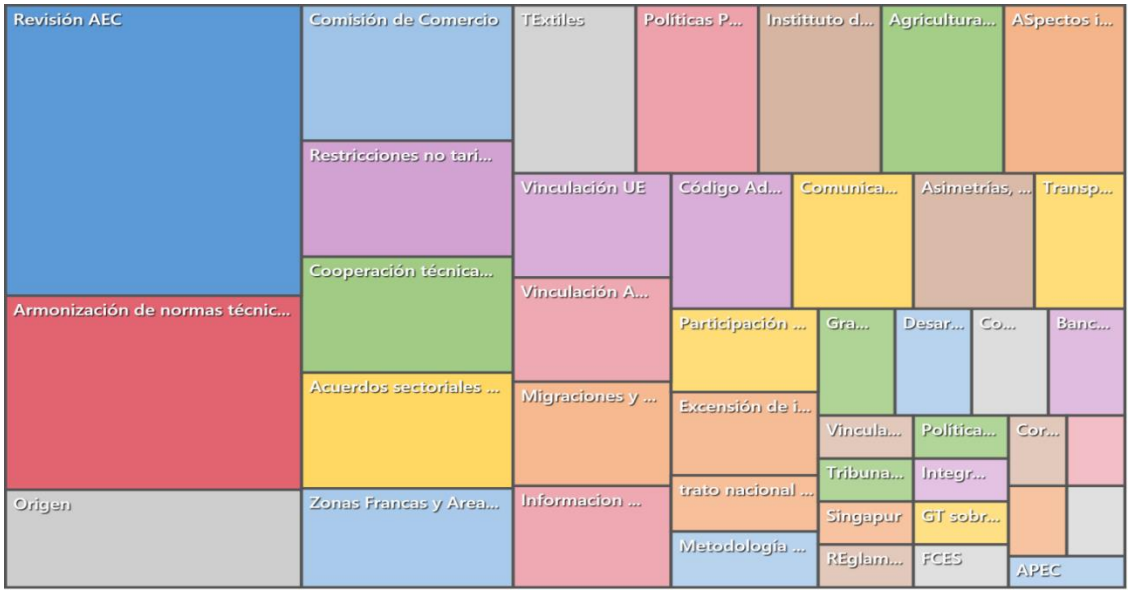
La temporalidad diferente entre el momento en que la decisión es tomada y el momento en que determinada iniciativa alcanza la agenda del bloque se ve representada también en el gráfico. Así, vemos que existen años en los que la cantidad de iniciativas sumadas no alcanzan el nivel de decisiones tomadas. Por ejemplo, el año 2000 es un buen año en cantidad de decisiones, pero no así en las iniciativas registradas en las actas. Sin embargo, sabemos que ese año fue el del “relanzamiento del Mercosur” y que las decisiones tomadas tienen que ver, en buena medida, con dicha iniciativa.

También se observa que a partir de los años de convergencia ideológica entre los gobiernos de izquierda, particularmente en el 2004, el nivel de

iniciativas de todos los países comienza a ser creciente, disparándose hacia grandes picos en los años en que las presidencias del bloque estuvieron en manos de Argentina y Brasil (2008, 2010 y 2012). Sin embargo, los años en que la PPT fue detentada por los países menores, si bien se registra una disminución de la cantidad de iniciativas de los países mayores, el nivel de decisiones tomadas por Paraguay y Uruguay aumenta (particularmente en los años 2005, 2007 y 2009).

A pesar de que no es posible hacer aquí un análisis descriptivo ni exhaustivo de la cantidad de iniciativas efectivamente transformadas en decisiones, el análisis nos permite tener una idea de cuáles eran los asuntos que los diferentes gobiernos colocaban en la agenda, tanto en las reuniones especializadas como en los órganos deliberativos, la CCM y el GMC. A continuación se exponen una serie de figuras que nos resumen los diferentes asuntos colocados en la agenda mercosureña por cada país, según las referencias de codificación de las iniciativas para todo el período de estudio. Por lo que puede evidenciarse, también, la frecuencia de los asuntos en las actas codificadas.[191]

Figura 14 - Mapa de codificación iniciativas argentinas:



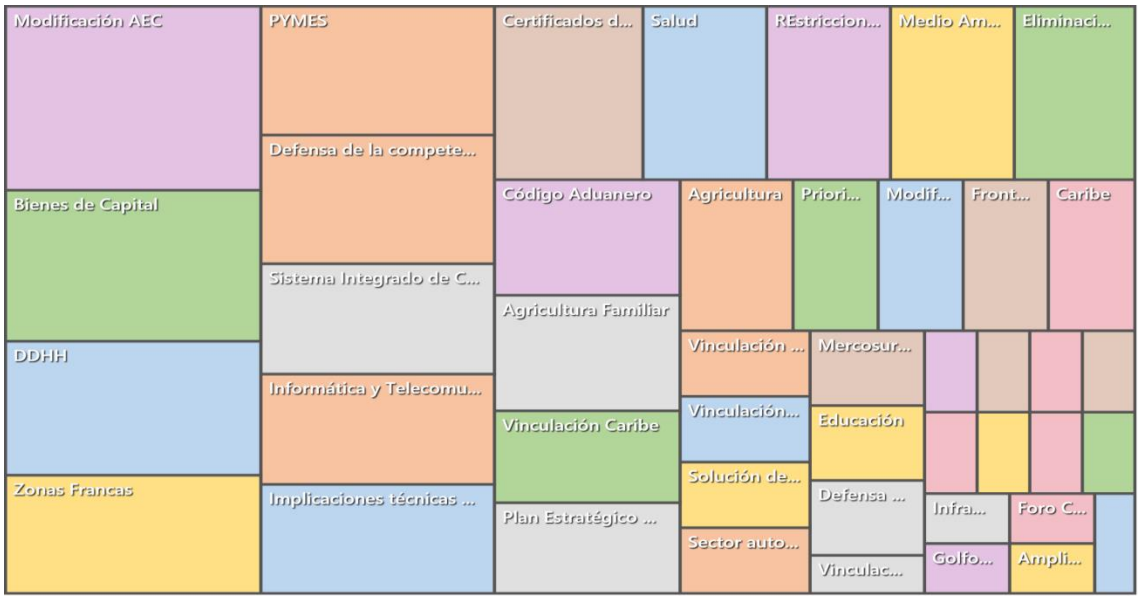
Fuente: Elaboración propia con base en NVivo, información disponible en www.mercosur.int y DrasticData.

[191] Al igual que el resto de las figuras con representaciones de mapas de codificación, el tamaño de los cuadrados significa la cantidad de referencias codificadas en cada categoría.

La mayor parte de las iniciativas argentinas registradas fueron revisiones al AEC, al igual que el resto de los países, con la posible excepción de Paraguay. De hecho, esta categoría es la más fácilmente identificable como iniciativa, ya que todos los países deben hacer su pedido expresamente en la CCM. Las preocupaciones de índole comercial han sido constantemente introducidas en la agenda por Argentina; esto se manifiesta en la cantidad de iniciativas en (y sobre) la CCM; su preocupación principal fue la armonización de las normas técnicas y las reglas de origen. También se manifiestan iniciativas registradas sobre restricciones no tarifarias al comercio, acuerdos sectoriales para el comercio de bienes, sobre todo para la comercialización de textiles y productos agrícolas. En lo que respecta a las relaciones exteriores del bloque, Argentina tuvo iniciativas para la vinculación con ALADI, la UE y la Organización de Estados Americanos (OEA); y para la cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, se codificaron iniciativas argentinas en cuestiones relativas a la institucionalidad del Mercosur, sobre políticas conjuntas específicas y sobre el Instituto de DD.HH. Todas estas categorías son las mismas que las registradas en el análisis de los documentos realizado en el capítulo anterior, por lo que las iniciativas sobre los asuntos determinados, no necesariamente implican una toma de decisión al respeto, sino simplemente una preocupación específica por la delegación de ese país, respecto al asunto en cuestión. Hubo un total de 176 documentos donde se registraron iniciativas argentinas, la figura expone el detalle de codificación por asuntos tratados de las referencias con mayor frecuencia; buena parte de las iniciativas que no han sido frecuentemente tratadas no están representadas en ese detalle y sí en el nivel general de iniciativas, la disminución en el tamaño de los cuadrados hace referencia a su frecuencia en el tratamiento del tema durante las reuniones analizadas.

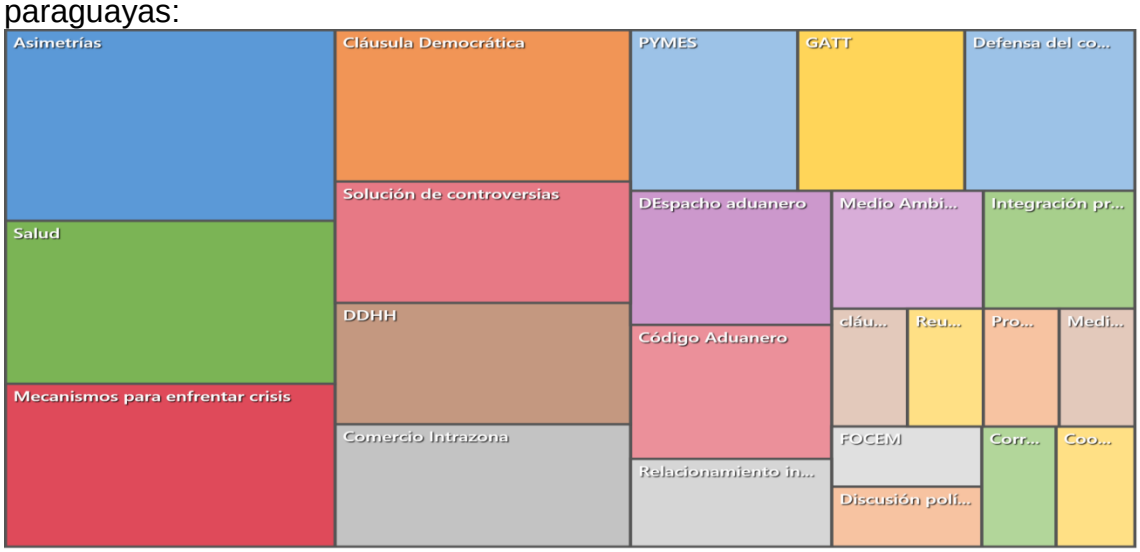
Brasil, por su parte, también registró una mayoría de iniciativas para modificar los niveles del AEC. Sin embargo, la cantidad de asuntos tratados por ese país son más (un total de 244 documentos codificados), sobre todo las delegaciones brasileñas se han preocupado por el tratamiento de asuntos relacionados a los bienes de capital, los DDHH y las PYMEs; en el siguiente capítulo se hace énfasis en el detalle de las iniciativas brasileñas.

Figura 15 - Mapa de codificación iniciativas brasileñas:



Elaboración propia con base en NVivo, información disponible en www.mercosur.int y DrasticData.

Figura 16 - Mapa de codificación iniciativas paraguayas:



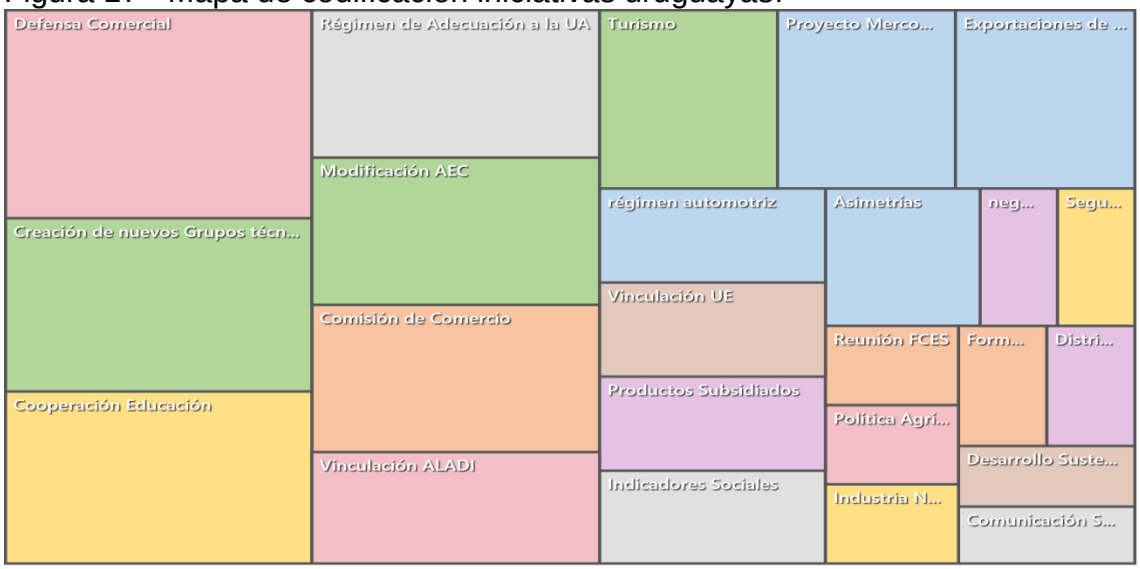
Elaboración propia con base en NVivo, información disponible en www.mercosur.int y DrasticData.

Paradojalmente, las iniciativas paraguayas codificadas estuvieron más centralizadas en aspectos no comerciales. El tratamiento de las asimetrías, como era de esperar, ha sido una de las preocupaciones de éste país, así como también, los mecanismos para enfrentar las crisis y la solución de controversias. Las cuestiones relativas a los DD.HH. y al establecimiento de la Cláusula Democrática también han estado presentes en sus iniciativas dentro

de las reuniones. Así como los acuerdos sobre salud, el comercio intrazona y las diferentes manifestaciones sobre el código aduanero, las PYMEs y la integración productiva, estuvieron entre sus principales preocupaciones en los últimos años. Fueron codificados 113 documentos con referencias a las iniciativas de Paraguay.

Por su parte, en las iniciativas uruguayas la defensa comercial contra terceros países, así como la adecuación a la UA, las modificaciones al AEC y las cuestiones propias del funcionamiento de la CCM están entre sus preocupaciones derivadas del ámbito comercial específicamente. Mientras que también se revela cierta preocupación por la organización interna del Mercosur, manifestada en la creación de nuevos grupos de trabajo, en los proyectos de largo alcance que se han propuesto desde sus PPT (SOMOS Mercosur, por ejemplo) o en el tratamiento de las asimetrías. En lo que respecta a políticas conjuntas, fueron codificadas una serie de iniciativas de cooperación en educación que tuviera ese país. El total de documentos donde se registran iniciativas uruguayas es de 140, siendo el país que menos ha tenido iniciativas registradas en las reuniones; no ha sido el menos propositivo a nivel de sus PPT.

Figura 17 - Mapa de codificación iniciativas uruguayas:



Fuente: Elaboración propia con base en NVivo, información disponible en www.mercosur.int y DrasticData.

El criterio de representatividad escogido para la selección de las actas no nos permite establecer comparaciones entre las iniciativas de los diferentes

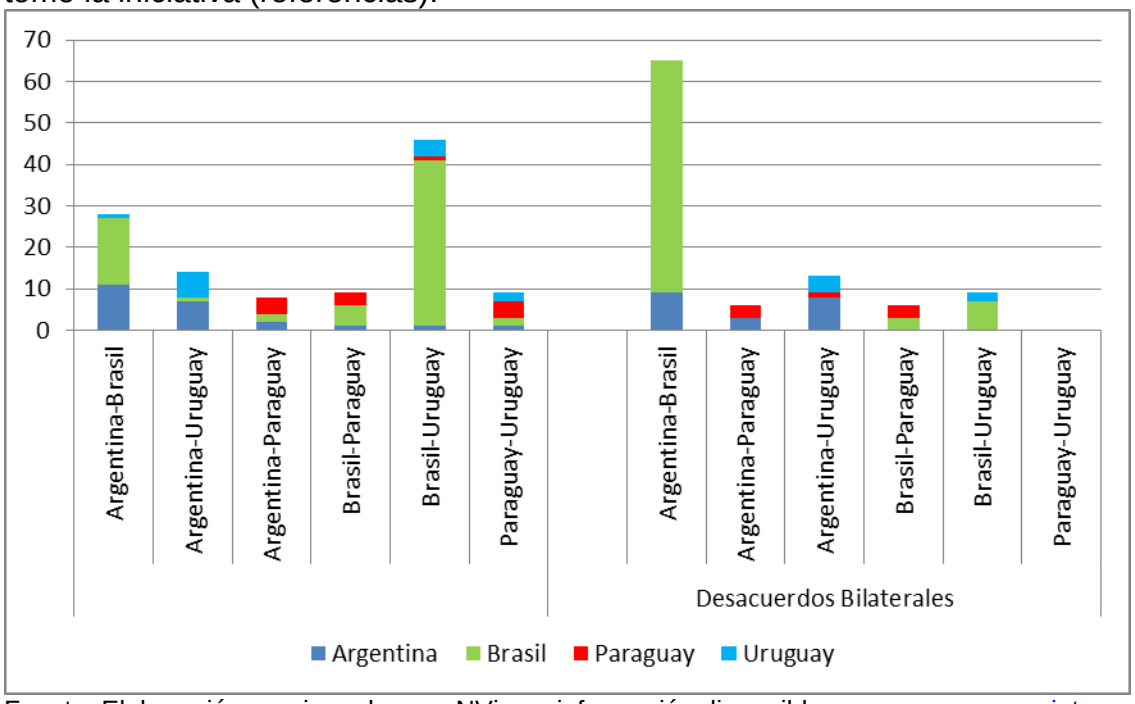
países de manera más general. Sin embargo, las tendencias encontradas manifiestan, al igual que el análisis de las decisiones finales, que las preocupaciones comerciales continúan siendo uno de los focos del proceso de integración; sumándose a éstas una serie de asuntos a la agenda que no siempre son objeto de políticas conjuntas, pero que han sido introducidos en la agenda y que representan ciertos consensos a nivel regional (al menos para su tratamiento). Algunos de éstos asuntos se revelaron de manera temprana en las negociaciones, como los acuerdos en materia de educación o migraciones; mientras que otros, son manifestaciones de la nueva idea de integración que existe por detrás del proyecto del Mercosur en los últimos años. Abarcan tanto aspectos productivos, tecnológicos, culturales, sociales y económicos; como aspectos institucionales del funcionamiento del bloque (el reconocimiento de las asimetrías, la creación de instituciones específicas para la ejecución de políticas conjuntas y las modificaciones en la estructura organizacional de las reuniones son manifestaciones de esa tendencia).

Por otro lado, más allá de los asuntos que han estado presentes en la agenda y de qué países han tenido más interés por promoverlos, es necesario adentrarse en el análisis de cómo se construyeron los acuerdos. El seguimiento discriminado de estas iniciativas identificadas tendrá lugar únicamente para Brasil en el próximo capítulo, aquí nos remitiremos a establecer las tendencias en la construcción de los acuerdos de manera agregada (y no por asuntos) ya que la consideramos de mayor interés analítico a los efectos del argumento de la tesis. La discriminación por asuntos nos da una visión general de lo que se ha tratado dentro del bloque, el análisis de la construcción de los acuerdos nos dará una visión de qué países han estado más interesados en qué decisiones y cuándo se han dado esas transformaciones.

Así, la construcción de los acuerdos y desacuerdos bilaterales según el país que tomó la iniciativa se muestra en el siguiente gráfico que muestra la cantidad de referencias de codificación en esas categorías en las columnas discriminados según acuerdos (lado izquierdo) y desacuerdos (derecho). Representa un total de 95 actas en dónde se registraron, concomitantemente, iniciativas y reacciones de los países, con 263 referencias codificadas. Por lo que su posibilidad de generalización no es total, aunque sí son importantes las

tendencias registradas. De hecho, el gráfico sólo revela el tipo de tratamiento que se le dio a las iniciativas de cada país en función de los acuerdos y desacuerdos que obtuviera al momento de su promulgación en la reunión u órgano específico. Información importante, si tenemos en cuenta que la mayor parte de los consensos se han alcanzado de manera bilateral; por lo que es necesario prestar atención a dichas tendencias, a pesar de no ser generalizables.

Gráfico n°36 - Construcción de los (des)acuerdos bilaterales según país que tomó la iniciativa (referencias):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Se observa que las iniciativas argentinas que fueron negociadas bilateralmente, en su mayoría, fueron con Brasil; seguido de Uruguay; así como también, son estos dos países los que más desaprobaron bilateralmente las iniciativas argentinas. Sin embargo, vemos que las iniciativas argentinas apoyadas por Brasil automáticamente son más que sus desacuerdos bilaterales. Mientras que, en el caso de Uruguay, ocurre lo contrario; este país ha tenido una tendencia a oponerse a las iniciativas argentinas más que a las de cualquier otro país del Mercosur.

Por su parte, las iniciativas bilateralizadas brasileñas fueron apoyadas en su gran mayoría por Uruguay y, en número menos significativo, por

Argentina. Por el contrario, la mayor parte de los desacuerdos bilaterales a las iniciativas brasileñas fueron hechos por Argentina, siendo este número mucho más significativo que si lo comparamos con los desacuerdos uruguayos con Brasil. Asimismo, puede observarse que los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil a iniciativas brasileñas son relativamente mayores que los apoyos dados por ese país a las iniciativas argentinas. Sin embargo, los desacuerdos bilaterales de Argentina a las iniciativas brasileñas son los mayores desacuerdos que este país ha expresado con respecto a cualquier otro.

Esto nos lleva a pensar que la bilateralización de la toma de decisiones está efectivamente ligada a las asimetrías vistas como el conjunto de sub-relaciones bilaterales asimétricas. Si vemos a quién más ha apoyado el país mayor; ha sido a quien le sigue en la cantidad de iniciativas presentadas, Argentina. Por el contrario, éste a su vez ha sido quién más se le ha opuesto a sus iniciativas. Asimismo, mientras que Uruguay ha tendido a apoyar la mayor parte de las iniciativas de Brasil; el horizonte de percepción de éste último país está restringido al apoyo de la relación que entiende como principal; con Argentina. Por otro lado, la relación entre Argentina y Uruguay ha sido igualmente asimétrica; mientras que el país mayor ha apoyado bilateralmente más iniciativas uruguayas; éste último ha tendido a la oposición de las iniciativas argentinas, haciendo claramente de péndulo ante los desacuerdos de ese país con Brasil, apoyando buena parte de las iniciativas de éste.

La cantidad mayor de iniciativas presentadas por Brasil es un elemento distorsionante de los números en términos relativos; sin embargo, si atendemos a las tendencias que reflejan, las asimetrías de percepción se manifiestan en las reacciones a las iniciativas de cada uno, respecto al país con quien tienen más intensidad en la relación asimétrica. Además, la cantidad de iniciativas presentadas por uno y otro país puede estar influenciando tales reacciones para todos los países; sin embargo, el nivel de atención y de percepción que tengan sobre los demás, es marcadamente asimétrico.

Por su parte, las iniciativas paraguayas fueron igualmente apoyadas por todos sus socios Argentina y Uruguay y, en menor medida, por Brasil. Mientras

que los desacuerdos a las iniciativas paraguayas han sido igualmente provenientes de Argentina como de Brasil. Finalmente, es necesario señalar que no se registraron desacuerdos entre los países menores, aunque los apoyos mutuos a sus iniciativas no han sido tan significativos como los apoyos bilaterales que cada uno han tenido por parte de los países mayores. Esto último también puede ser producto de las asimetrías; ya que la capacidad de los países mayores a apoyar las iniciativas de los menores es mayor.

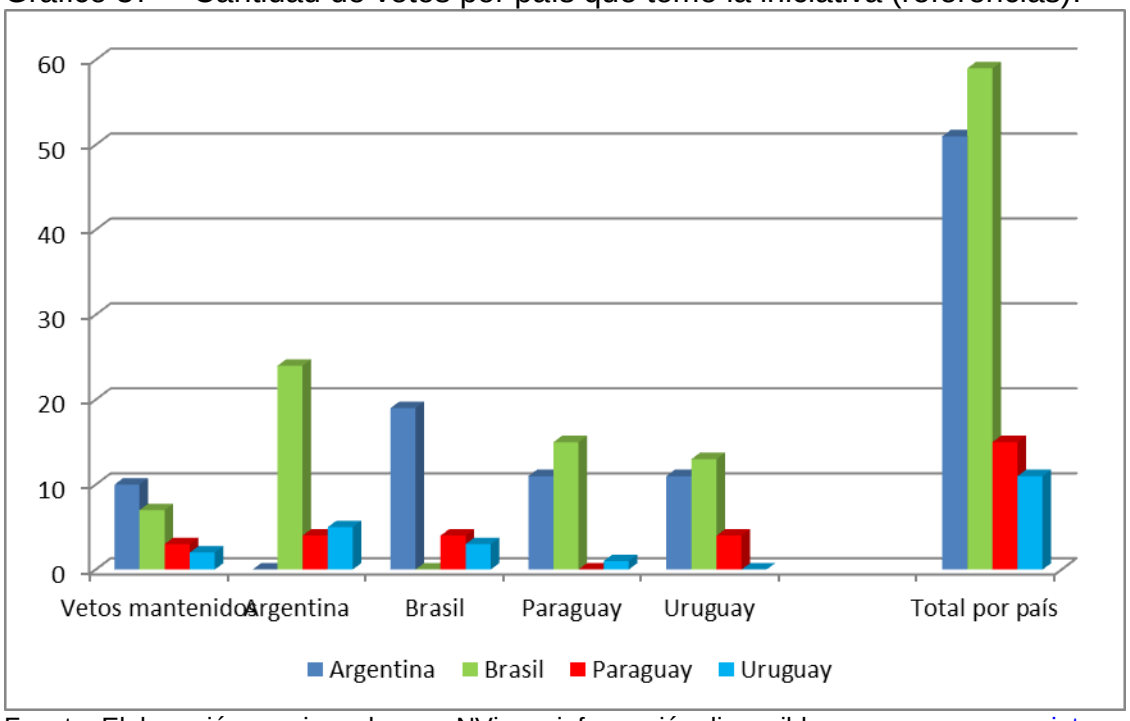
Por último, las iniciativas de Uruguay fueron más apoyadas por Argentina que por Brasil; así como también éste país ha tenido más desacuerdos bilaterales a las iniciativas uruguayas; lo que refuerza la hipótesis de que hay tendencia a ser asimétricamente percibidas, también, esas relaciones bilaterales, como se explicitara encima.

Por tanto, se observaron una serie de tendencias en la toma de decisiones del Mercosur derivadas del contexto asimétrico que hacen que ésta se bilateralice. Las iniciativas de Brasil y Argentina son más que las del resto de los países; lo que determina también una participación mayor en las decisiones y una tendencia a bilateralizar la construcción de los consensos; muchas veces mutuos. La tendencia a que los consensos sean construidos bilateralmente también es creciente; o sea, el grado de bilateralización de la toma de decisiones ha aumentado a través de los años. Independientemente de que la relación bilateral argentino-brasileña haya sido su motor; la bilateralización también se ha dado entre Argentina y los menores; así como entre éstos y Brasil.

Estas tendencias a tener percepciones diferentes respecto de las iniciativas de los países mayores es la que explica la teoría de la asimetría explicitada en el capítulo 1; un análisis de seguimientos de asuntos, nos podría brindar más información sobre cómo se conforman los acuerdos. O de si existen “monedas de cambio” entre los apoyos de los países mayores en algunas iniciativas a los menores; a cambio de apoyos bilaterales en otros asuntos en los que la percepción de la principal relación, en especial la relación bilateral entre Argentina y Brasil, sería una de las variables cruciales para acceder a tales *linked concession,* en el sentido de Moravcsik. El análisis de los

vetos según el país que tomó la iniciativa también puede brindar más información sobre las asimetrías en el relacionamiento bilateral intra-bloque.

Gráfico 37 - Cantidad de vetos por país que tomó la iniciativa (referencias):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Los vetos explícitos entre los países se comportaron de la manera como muestra el gráfico encima, el país que más los mantuvo en el tiempo, a través de las diferentes reuniones, fue Argentina. Sin embargo, estos vetos persistentes son mucho menos significativos que los vetos explicitados al menos una vez. Además, debido al criterio de pertinencia para la identificación de las actas no es posible afirmar que los vetos mantenidos hayan sido efectivos más allá del tiempo en que retrasaron la toma de decisión.

Brasil, fue quién más vetó a las iniciativas argentinas; así como Argentina fue quién más vetó iniciativas brasileñas. Además, Brasil fue también el principal *vetador* de las inciativas de los países menores; seguido de Argentina. Esto permite sostener que la participación en las reuniones, tanto en las iniciativas, como en la toma de decisiones es mucho mayor la de los países mayores que la de los menores, tal como observamos desde el capítulo 2. Sin embargo, a pesar de que Paraguay era quién más vetos había colocado a nivel

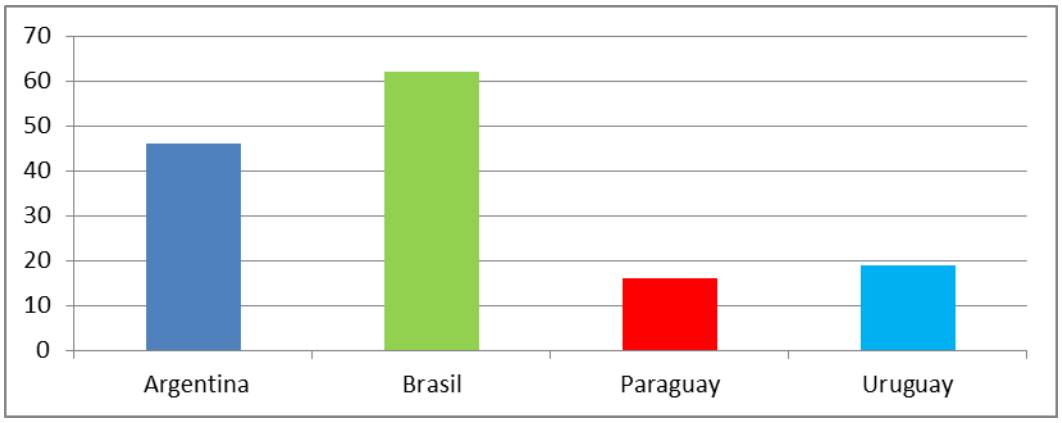
agregado, éstos no son tan representativos cuando son identificados según las iniciativas.[192]

Vemos también que las tendencias en los relacionamientos bilaterales identificadas en el gráfico sobre la construcción de los (des)acuerdos según el país que tomó la iniciativa, también se repiten entre los vetos. Aunque aquí se aprecia mejor la oposición de Brasil a las iniciativas de todos sus socios que, en el relacionamiento bilateral se veía mitigado por la construcción de (des)acuerdos bilaterales. Es posible, a su vez, que los países menores tengan más oportunidades de expresar sus desacuerdos bilateralmente ante una negociación, que de pronunciarla explícitamente como veto. En el caso de Paraguay es claro como los desacuerdos con Uruguay no expresados en las negociaciones bilateralmente, aparecen posteriormente. Además, los vetos explícitos de Uruguay a las iniciativas argentinas no son tan representativos como los desacuerdos bilaterales que manifestara en las negociaciones y que veíamos en gráfico anterior.

Asimismo, al observar la evolución de los consensos automáticos de acuerdo al país que tomó la iniciativa también vemos que fue Brasil el país que más consiguió aprobar sus iniciativas unánimemente, seguido de Argentina. Esta mayor participación de Brasil y Argentina en la toma de decisiones del Mercosur es otra manifestación de las asimetrías dentro del bloque y el hecho de que los números puedan estar afectados por la cantidad de iniciativas que cada país ha tenido no hace más que reforzar la hipótesis de que las asimetrías en las capacidades de gerenciamiento de la agenda del Mercosur efectivamente afectan la toma de decisiones. Asimismo, la tendencia a la bilateralización que argumenta la tesis también se ve explicitada en el hecho de que los países mayores no solamente han tenido más iniciativas; sino que también, han tenido más éxito en alcanzar los consensos ya sea cuando éstos se dan automáticamente, como cuando deben ser construidos en las negociaciones y se alcanzan bilateralmente.

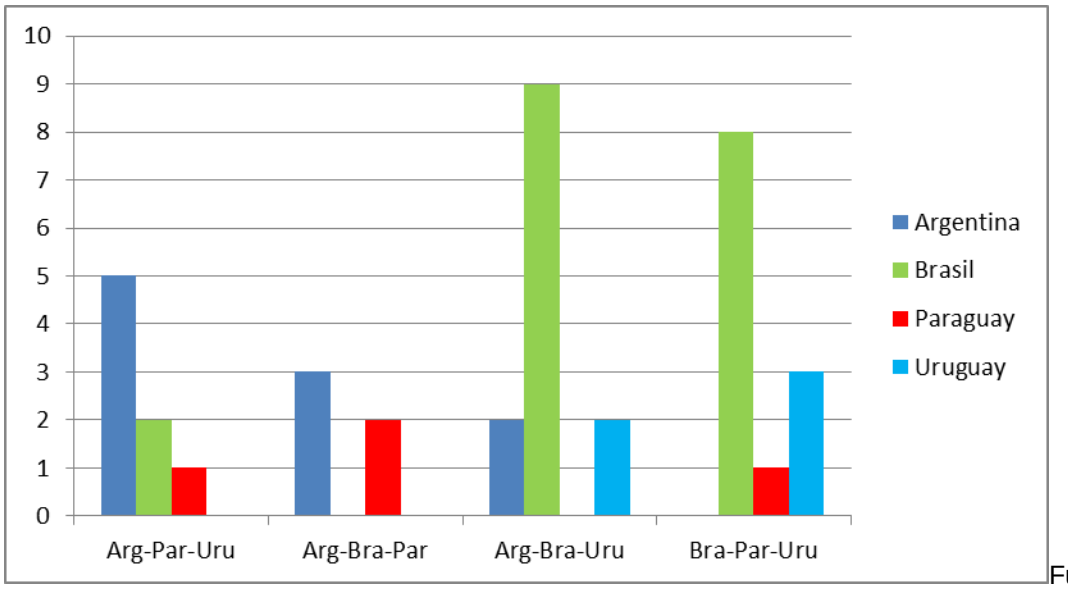
[192] Cabe señalar que la información sobre qué país realizó los vetos no siempre está identificada con la del país que tuvo la iniciativa; ya que éstas últimas se identifican en el momento de su formulación; mientras que los vetos pueden hacerse presentes en el transcurso de tal iniciativa por las diferentes instancias.

Gráfico 38 - Cantidad de consensos automáticos según país que tomó la iniciativa:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Gráfico 39 - Negociación Trilateral según país que tomó la iniciativa:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Por su parte, las negociaciones denominadas *trilaterales* han tenido comportamientos parecidos a los identificados hasta el momento, si pensamos en la información sobre los acuerdos de esa categoría. Así, las iniciativas que más han sido apoyadas automáticamente han sido las brasileñas con el apoyo de Argentina y Uruguay; así como también el apoyo automático de los países menores a las iniciativas del mayor es altamente significativo. De igual forma, las iniciativas de Argentina fueron, en su mayoría, apoyadas automáticamente

por los países menores; seguidos de Brasil y Paraguay en las negociaciones trilaterales. Esto indica también que la cantidad de vetos implícitos que estaría colocando Brasil a su socio principal ha sido relativamente significativa; así como también evidencia la oposición implícita de Uruguay a las iniciativas argentinas que veíamos anteriormente.

Asimismo, iniciativas uruguayas han sido más apoyadas por Brasil y Paraguay que por los dos mayores conjuntamente; mientras que Paraguay ha obtenido más apoyo de los mayores para sus iniciativas. De hecho, la cantidad de referencias codificadas para las iniciativas de ambos países en las negociaciones trilaterales es muy poco significante como para hacer más conclusiones al respecto.[193]

Las manifestaciones de las asimetrías que son percibidas a través del análisis de la bilateralización de la toma de decisiones, también podría decirse que se encuentran aun cuando las decisiones se negocian de manera trilateral. A pesar de que no se debe olvidar que las decisiones se toman con el consenso de todas las partes; podría decirse que una manifestación del poder de negociación que tienen los países mayores se da por el hecho de que Argentina y Brasil apoyaron las iniciativas paraguayas y las uruguayas de manera automática buena parte de las veces, no esperándose a obtener el consenso del país restante, para pasar la decisión hacia la siguiente instancia (sin embargo, la cantidad de veces que este comportamiento es identificable no alcanza para extender más conclusiones al respecto). Por lo que quedaría siempre, una omisión de posicionamiento por parte de un país, generalmente, uno de los menores.

Hasta aquí se planteó que uno de los efectos directos de las asimetrías sobre la toma de decisiones del Mercosur ha sido su bilateralización. Esto significa que, durante las negociaciones, ante las iniciativas planteadas por un país mayor, los horizontes temporales y de expectativas de los países menores son mayores respecto a éste, de lo que éste tendría con respecto a aquellos. La mayor cantidad de iniciativas brasileñas y argentinas codificadas nos

[193] Como lo evidencia el gráfico, la cantidad total de negociaciones trilaterales en las que fue posible identificarse qué país tomó la iniciativa no alcanza las 10 referencias, para cada país.

demuestran que esa asimetría en la cantidad de asuntos planteados es real; a pesar de que las actas codificadas pueden no ser representativas de la totalidad de las decisiones tomadas por el bloque, éstas muestran que en un número considerable de reuniones, las iniciativas de los países mayores han sido más, han tenido más éxito y han sido más importantes para la conducción del Mercosur.

Además, como veíamos al inicio del capítulo, el grado de bilateralización de las negociaciones ha aumentado a través del tiempo, la cantidad de decisiones negociadas bilateralmente es creciente. Esto ha contribuido al aumento de la cantidad de toma de decisiones final a través de los mecanismos de construcción de consensos instaurados de manera bilateral y a la disminución de los vetos. Este efecto de las asimetrías ha reforzado los compromisos a nivel político entre los países del bloque y es posible que se vea aumentado por la convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur y por la formulación de la política exterior brasileña, país que detenta la participación mayor dentro de las negociaciones.

Por otro lado, y también como efecto de las asimetrías, la toma de decisiones del Mercosur está pautada por un alto nivel de bilateralización en las negociaciones; ya que ante la mayor cantidad de iniciativas de los países mayores, los menores generalmente actúan apoyándolas. A pesar de que las decisiones se toman consensualmente, el proceso de construcción de dicho consenso está fuertemente influenciado por las asimetrías ante las diferentes propuestas. Estas asimetrías son, muchas veces, de atención, el nivel de importancia que cada país le da a la toma de decisiones es diferente. Claro está que esto también depende de la coyuntura específica y de los asuntos que se traten; sin embargo, puede decirse que hay cierto déficit de participación en algunas decisiones de los países menores; así como también una brecha entre sus expectativas y las de los países mayores.

Asimismo, los países menores han tenido comportamientos diferentes en las negociaciones. Particularmente, ante los desacuerdos bilaterales, ya sea entre ambos mayores o entre éstos y uno de los menores, éstos últimos han inclinado la balanza hacia uno u otro lado en la construcción de dichos

consensos. Cabe señalar que el seguimiento de asuntos específicos podría darnos más elementos de análisis a este respecto, sin embargo, en el presente trabajo se pretendió dar énfasis a la totalidad de las negociaciones, abdicando de los detalles, para acceder a un panorama más general de la evolución de la toma de decisiones del Mercosur a lo largo del tiempo.

Resta saber ahora si la convergencia ideológica de los gobiernos del Mercosur a lo largo del período de estudio puede decirnos algo más sobre este proceso de bilateralización de la toma de decisiones. Así como también, si la formulación de la política exterior del país mayor puede estar afectando la cantidad de iniciativas y sus respectivos apoyos (bilaterales o no); ver cómo éstas asimetrías están influenciando la conformación del consenso para la toma de decisiones es a lo que se aboca el siguiente capítulo que pretende adentrarse en la dimensión política de la bilateralización.

4. LA DIMENSIÓN POLÍTICA INTERVINIENDO EN LAS ASIMETRÍAS

El contexto asimétrico ha marcado al Mercosur desde su creación; las asimetrías se reproducen en la lógica del relacionamiento interno entre los países del bloque, y la bilateralización del proceso decisorio es uno de sus efectos. Entendiendo a las relaciones asimétricas dentro del Mercosur como un conjunto de relaciones bilaterales; éstas han estado presentes durante la mayor parte de la evolución del bloque desde su creación y, en la actualidad, constituyen uno de los principales mecanismos para alcanzar los consensos necesarios para la aprobación de varias de las iniciativas de sus presidentes. Estas relaciones bilaterales pueden considerarse el motor de la integración en varios sentidos, tanto si pensamos en la trayectoria bilateral entre Argentina y Brasil anterior a su creación como en las relaciones que ambos países han desarrollado a través del bloque (Saraiva, 2012). Así como también, la bilateralidad se ve manifiesta en los varios momentos identificados en el capítulo 3, cuando las decisiones se alcanzaron a través de arduas negociaciones entre los países miembros, y la construcción de coaliciones o alianzas bilaterales fue el principal mecanismo instaurado para avanzar en la creación de normas vinculantes para todos los países.

Ver la evolución de la convergencia ideológica entre los gobiernos de los países miembros nos dará una óptica diferente de cómo dichas relaciones bilaterales se pueden haber reforzado por la coincidencia de intereses entre los representantes de los gobiernos del Mercosur. O bien de cómo pueden haberse generado desacuerdos bilaterales basados en divergencias ideológicas entre estos gobiernos. Así, la mayor o menor convergencia a través del tiempo, puede afianzar algunos tipos de coaliciones entre sus miembros que aumentarían la producción legislativa, o inclusive en los momentos que no fue posible la formación de dichas coaliciones, generarían desacuerdos bilaterales, con sus consecuentes efectos sobre la cantidad y calidad de

normativa aprobada; identificar tales momentos ha sido el objetivo del análisis empírico de los capítulos 2 y 3.

En el presente capítulo, se podrán encontrar ciertas tendencias que refuerzan tales interpretaciones con un poco más de detalle. La unidad de análisis estudiada en este capítulo han sido las 74 Declaraciones Presidenciales del Mercosur en ocasión de las reuniones del CMC. Aunque no fue en todas ellas que se emitieron Declaraciones, sí han sido analizadas y codificadas en la base de datos la totalidad de las declaraciones presidenciales hechas en todo el período que, en este caso, abarca desde 1994 hasta 2014.[194] Tal como se advirtiera en el capítulo 2, los comunicados conjuntos fueron hechos desde 1991, sin embargo, el foco central son las Declaraciones porque representan más fielmente el posicionamiento consensuado de los gobiernos del Mercosur ante los diferentes temas.

Por otro lado, hasta ahora hemos visto que uno de los efectos de las asimetrías encontrados en la dinámica intergubernamental de la toma de decisiones ha sido la concentración del poder de agenda en las PPTs de Brasil y Argentina, los dos países mayores (capítulo 2). También encontramos la misma tendencia en las negociaciones de las decisiones según qué país ha tenido la iniciativa en las reuniones de los organismos especializados creados por el Mercosur. En dónde se refuerza la tendencia a haber más iniciativas brasileñas aprobadas de manera bilateral automática, que las iniciativas del resto de los países. Además de ver cómo evolucionan dichas coaliciones bilaterales en el tiempo, según la con(di)vergencia ideológica; es posible que el tipo de formulación de política exterior realizado por Brasil, su iniciativa en la agenda de las PPTs, sea una de las formas en que la bilateralización de la toma de decisiones se vea más influenciada. Por lo que, en este capítulo también se hacen algunos avances en la identificación de estos momentos en que, Brasil actuando como líder regional, influyó sobre la manera como se tomaron las decisiones del Mercosur.

[194] Sin embargo, hubo dos Declaraciones que no se encontraron accesibles en la página del Mercosur; una de 2014 referida a la situación de las niñas y niños migrantes, y otra de 2008, la Declaración de Buenos Aires sobre el Foro Consultivo de gobiernos sub-nacionales. Asimismo, para el año 1994 fue considerado un comunicado conjunto debido a la relevancia del tema tratado, se hará específica mención en el transcurso del análisis.

4.1 Convergencia ideológica y bilateralización de la toma de decisiones

La literatura especializada ha considerado la importancia que los presidentes tienen en la elaboración de la agenda mercosureña, así como también, su poder de resolución (MALAMUD, 2003; 2010; Caetano, 2011). La incorporación del signo ideológico del partido de gobierno, o de los presidentes del bloque ha sido tomada en consideración para el análisis del Mercosur por varios analistas. En este sentido, varios han sido los autores que consideran esta variable clave para el desarrollo de los cambios introducidos en la agenda del bloque a partir del nuevo siglo. Sarti (2010), por ejemplo, coloca que la *afinidad ideológica entre los gobiernos* es clave para el fortalecimiento de la integración latinoamericana; y que la fuerte *inter-gubernamentalidad* que ha marcado al Mercosur genera el dilema de que si hay una ausencia de una *visión regional*, esto se transforma en un obstáculo para el funcionamiento del bloque independientemente de las afinidades ideológicas coyunturales. En el mismo sentido, Lamas (2007) argumentaba que el signo ideológico de los gobiernos ha determinado los cambios fundamentales de rumbo que ha experimentado el Mercosur. La crisis del neoliberalismo, tal como se ha colocado en varias oportunidades, dio paso a la asunción de gobiernos progresistas en el Cono Sur que cambiaron la orientación programática e ideológica de la conducción de los procesos de integración en la región. Esa nueva orientación puede ser vista no solamente como una reacción al neoliberalismo, o a la hegemonía estadounidense en la región sino, tal como argumentan Riggirozzi y Tussie, como una manifestación de la repolitización de la región, dando paso a nuevos proyectos de integración (2012).

En tal sentido, la convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur puede estar actuando como mecanismo de afianzamiento o retracción del efecto de la bilateralización de la toma de decisiones. Esos patrones de cambios en los paradigmas sustentados por los gobiernos del

bloque y sus afinidades bilaterales, podrían influenciar los patrones de relacionamiento encontrados en los capítulos precedentes. Es posible que la convergencia entre *todos* los gobiernos del bloque y *sostenida en el tiempo* consiga disminuir algunos de los efectos de las asimetrías, en vez de reforzarlos. Estas tendencias se sustentan en el análisis empírico, de cualquier forma, sus alcances pueden ir más allá de los datos aquí explicitados.

Un primer acercamiento hacia la evolución ideológica de los gobiernos mercosureños a través del tiempo, permite establecer, inicialmente, dos momentos en los que hubo grandes convergencias ideológicas entre los cuatro países miembros: en la primera etapa del proceso de integración, cuando se registra una convergencia volcada hacia las principales políticas del neoliberalismo; de cuya propia existencia el Mercosur es producto. Y una segunda etapa, en dónde la convergencia se da entre los cuatro países hacia políticas que podríamos denominar de cuño progresista.[195]

Una de las consideraciones hechas por Solanas (2011), abre la puerta para el entendimiento de las consecuencias de la deslegitimación del discurso neoliberal a nivel intergubernamental para el Mercosur; ya que el autor expresa que el impacto que tuvieron las políticas de apertura económica, desregulación de mercados y libre competencia de privados por sobre mecanismos estatales de regulación, han generado una legitimación del discurso integracionista, en vez de su abandono. Esa legitimación de la integración ha llevado a tendencias cooperativas ya percibidas también por los diferentes actores; notadamente, a nivel político en los discursos progresistas de los gobiernos de izquierda, y su clara apuesta por otro tipo de integración regional no liberal. Pero también a nivel académico e inclusive en las *comunidades imaginadas* desde la sociedad se puede ver una apuesta a la integración latinoamericana como respuesta a la

[195] El análisis sobre el regionalismo *multifacetado* de Kfuri (2015) también apunta a la identificación de esos dos momentos en el desarrollo del Mercosur. Además, ya en una perspectiva más regional, los trabajos de Sanahuja (2008; 2010) y de Veiga y Ríos (Bouzas , Veiga, & Ríos, 2008; Veiga & Ríos , 2007) identifican una tendencia hacia la construcción de un regionalismo *posliberal*. Por su parte, los trabajos de Pia Riggirozzi le atribuyen más protagonismo a la construcción de alternativas al neoliberalismo conformando un nuevo tipo de regionalismo denominado *pós-hegemónico*, véanse (Riggirozzi P. , 2010; Riggirozzi & Tussie, 2012). Ya, en un tono más evaluador de las diferentes experiencias de integración regional en América Latina, Malamud y Gardini observaban también las diferencias entre la *retórica por más integración* y los esfuerzos reales por alcanzarla, teniendo a la convergencia ideológica entre los tomadores de decisión como variable clave (Malamud & Gardini, 2012).

alternativa neoliberal de los noventa (Costa Lima, 2010).[196] Por su parte, las *secuencias de politización* del Mercosur identificadas por Dabène también apuntan a la identificación de estas transformaciones (a pesar de que son identificados 4 momentos y de que éste no considera las mismas variables políticas[197]) (2012).

Las características del proyecto del Mercosur en ambos momentos son diferentes. Mientras que las motivaciones para la integración en la primer etapa estaban pautadas por opciones políticas neoliberales, tal como el propio tratado de Asunción y toda la normativa de la primera etapa lo indican, la búsqueda de nuevos mercados, la necesidad de garantizar la libre competencia, la no regulación estatal de sectores considerados claves, la desgravación arancelaria y medidas contra las restricciones al comercio desestimulando las políticas de promoción y subsidios a la producción. En la segunda etapa, la demanda de mayor integración viene dada a través del reclamo de avances en esos asuntos considerados claves, regulando cada vez más la política comercial del bloque; de esa manera, comienzan a aparecer políticas de promoción comercial y regulatorias conjuntas y/o coordinadas. La coordinación de políticas macroeconómicas, que había sido una prioridad en la primera etapa, también se registra en el segundo momento, aunque se transforman sus objetivos. La liberalización procurada en la primera etapa, da paso a una búsqueda de promoción comercial y de atracción de inversiones, se conjuga con políticas de índole desarrollistas de integración productiva y con asuntos no comerciales, como los sociales, culturales, migratorios, etc. La profundización del proceso de integración a través de la creación de instituciones que atiendan dichas demandas: como el Instituto Social del Mercosur (ISM), o el de derechos humanos; o las preocupaciones por consolidar al proceso de integración más allá de los avances económicos a través de la instauración de mecanismos de reducción de asimetrías (FOCEM) o de coordinación de políticas de integración

[196] El concepto de comunidades imaginadas fue acuñado por Benedict Anderson en *Imagined Communities* publicado en 1983.

[197] Los períodos identificados por el autor son cuatro secuencias donde habría mayor politización en los gobiernos del bloque y aunque no coinciden temporalmente con los abordados en esta investigación son plenamente identificados durante el análisis. Las secuencias de Dabène son particularmente cortas y están centralizadas en la mayor o menor politización de la agenda.

productiva; todos ellas aparecen en la segunda etapa y se traducen bajo el concepto de *más y mejor integración*.

De esa manera, se confirma lo expuesto por Solanas (2011), existiendo aún mayores demandas de integración por parte de los Estados del Mercosur a partir del segundo momento (siendo éstas desde las *comunidades*, como desde los actores gubernamentales); sin perjuicio de las vicisitudes que, por ocasión de las elecciones en cada país miembro, se reflejen en las respectivas campañas electorales, que hacen referencia al juego político doméstico y la existencia de diferentes visiones de integración en cada país.[198]

Entonces, las demandas de integración en ambos períodos fueron altas, aunque las motivaciones y sus actores fueran diferentes. La propia existencia del bloque regional no ha sido cuestionada formalmente, aunque sí sus objetivos, por los diferentes gobiernos del Mercosur. Los avances en la *integración ampliada* aún son magros; sin embargo, la voluntad política de más integración ha sido largamente introducida a partir del cambio de signo ideológico de los gobiernos del bloque. Como bien explicitara Saraiva (2011), el regionalismo abierto o nuevo regionalismo, que fuera la contraparte del neoliberalismo en los 90, se vio agotado como forma de analizar las experiencias de integración en América Latina desde comienzos de los años 2000.

> Por un lado, el modelo de apertura de las economías nacionales no mostró los resultados esperados en diversos países de la región fue coexistiendo o siendo sustituido paulatinamente por trazos de un modelo orientado hacia políticas industriales, próximo al neo-desarrollismo. En estos casos, la adopción de compromisos propios de integración de carácter comercialista dio lugar a preferencias más cooperativas. Por otro lado, la idea de crear una economía regional de escala no fue implementada debido a obstáculos colocados por agentes económicos nacionales o al carácter defensivo de los procesos de integración en la región. Por fin, el consenso sobre los regímenes democráticos occidentales sufrió cambios y perdió relevancia en algunos países de la región. Algunos gobiernos han buscado reconstruir los respectivos regímenes políticos nacionales a partir de nuevos patrones de inserción de sectores hasta entonces marginalizados de la política [sic, traducción libre] (Saraiva, 2011, p. 4).

[198] Esta afirmación se sustenta en el hecho corroborado en, al menos, dos de las últimas elecciones presidenciales en cada Estado dónde hubo especiales referencias de candidatos a la idea de salirse del Mercosur como estrategia de política exterior.

Asimismo, la autora señala que el papel de la ideas es fundamental a la hora de entender las diferencias entre los tomadores de decisión mercosureños; no solamente hay un agotamiento del modelo de integración anterior, sino que hay una nueva forma de entendimiento de ésta. Saraiva identifica nuevos paradigmas en los actores gubernamentales formuladores de la política exterior de los países del Mercosur y traza sus principales características (Saraiva, 2013; Saraiva & Briceño , 2009). Estas nuevas maneras de entender la integración derivan, consecuentemente, de cambios en la composición de los gobiernos. Decir que los gobiernos de izquierda modificaron la manera en como la integración es entendida lleva necesariamente a pensar qué significaría izquierda; una buena forma de hacer una lectura comparada de las cuestiones ideológicas a nivel regional ha sido la desarrollada por Moreira (2009), quién ve los cambios en los partidos de gobierno de la región como producto de variaciones ideológicas del sistema de partidos de cada país en el marco de la *consolidación democrática*. Esto llevaría a pensar en la ideología que cada partido de gobierno sustenta a través de su política exterior como indicadores de su posicionamiento ideológico específico; sin embargo, para simplificar el análisis y tener la posibilidad de comparación entre los gobiernos, hemos decidido trazar una estrategia de análisis que conjugue los hallazgos de la literatura especializada con el análisis empírico que la tesis plantea.

Los abordajes que apuestan a la identificación de las diferentes opciones de política exterior que han desarrollado cada uno de los gobiernos pueden darnos un buen punto de partida para ver cómo se han modificado ideológicamente dichos postulados. Así, por ejemplo, en los análisis sobre la inserción internacional de Uruguay, los analistas abordan las diferentes opciones políticas que han permeado la toma de decisiones respecto al Mercosur en sus gobiernos y coinciden en señalar que hubo un cambio de rumbo a partir de 2005. Al estudiar el programa de gobierno del Frente Amplio (FA) denominado, elocuentemente, *Uruguay integrado* puede identificarse al Mercosur como una política prioritaria de este país; aunque no sin quejas respecto a la bilateralidad entre los dos países mayores, el gobierno uruguayo pretendió dar un giro más *social y ciudadano* al Mercosur ya desde su primer

presidencia en 2005. Sin embargo, también son identificadas diferentes visiones de ese *Uruguay integrado* dentro del FA: entre las opciones que privilegiarían la vinculación irrestricta al Mercosur y la apuesta por su flexibilización con relación al resto del mundo (Ferro, Fernández, & Hernández, 2006; Caetano G. , 2008; Fernández, 2008).

Por su parte, los analistas de la política exterior de Paraguay, aunque pocos, coinciden en señalar que la postura *pendular* que este país había desarrollado durante buena parte del siglo XX entre los dos países vecinos mayores queda en desuso, luego de que sus rivalidades se vieran mitigadas dentro del Mercosur. Así como también, su política de alineamiento automático a Estados Unidos, se modifica con el cambio en las condiciones internacionales del nuevo milenio (fin de la Guerra Fría e iniciativa para las Américas). Además, éste país estaría dentro del bloque más por causa de *la retórica de su gobierno en la época*, que por producto de una decisión política coordinada y ejecutada como política exterior. A este respecto, Rodríguez (siguiendo a Mattli) señala claramente que la entrada de Paraguay al bloque fue producto del análisis de las condiciones peores que enfrentaría si se quedase fuera del Mercosur (2001). Ya, a partir del gobierno de Nicanor Duarte (2003-2008), se percibe un cambio de posicionamiento dentro del Mercosur, comenzando a colocar el asunto de las asimetrías como eje fundamental de sus demandas; así como también, la aparición de nuevos temas en la agenda: notadamente, su condición de país exportador de energía eléctrica y la vinculación directa de ésta condición a la integración productiva regional, fueron posicionamientos que Paraguay comienza a defender por esos años (Kfuri & Lamas, 2007; Lemgruber, 2007).

Los analistas de la política exterior argentina consideran también que hubo un cambio respecto al tradicional “aislamiento” que la caracterizó durante el siglo XX; durante la década del 90, coinciden en señalar, que hubo una política de “relación especial con Estados Unidos” que privilegió la utilización del Mercosur neo-liberal como mecanismo de acción política “instrumental” en la región. Aprovechándose del acercamiento político con Brasil dado en la década anterior, el gobierno de Menem habría privilegiado esa relación

únicamente como mecanismo asegurador de los cambios introducidos en la agenda económica a nivel interno, haciendo uso del *double standing* respecto a su interés primordial de alineamiento estratégico con Estados Unidos (Bernal, 2002). A pesar de los debates sobre si el gobierno de De la Rúa representó un cambio de estrategia o no respecto a su predecesor; la mayor parte de los analistas señalan que había posiciones encontradas entre un fortalecimiento del Mercosur o el privilegio a las negociaciones en el marco del ALCA. Sin embargo, luego de la crisis de 2001 el gobierno argentino vio desarticulada su estrategia de acercamiento a aquel país y se repensó al Mercosur visto éste como instrumento político (no sólo económico) de alianza con Brasil. Con el gobierno de Kirchner, la política exterior argentina consolida una nueva etapa que coloca al Mercosur como centro de acción regional y bilateral; afianzándose su acepción política (Saraiva, 2012; Tini, 2011).

Por su parte, Granato identifica, también a través de un estudio empírico de las Declaraciones conjuntas entre Argentina y Brasil entre los años 2003 y 2010, una *convergencia en las concepciones integracionistas de los gobiernos Lula y Kirchneristas* que, según el autor, sientan *las bases para la reformulación de la integración regional*. Así, identifica algunas características similares en el discurso de ambos gobiernos: la quiebra con el pasado discurso neoliberal, pasando a ser de integración solidario y ampliado, la apuesta hacia el reconocimiento de las asimetrías y hacia la profundización de la integración no económica; la idea del Mercosur como una estrategia autonomista del modelo de inserción internacional y vinculado al desarrollo productivo interno y regional. (Granato, 2015, págs. 127-132).

Estas transformaciones apuntadas por los analistas se ven reflejadas en las negociaciones del Mercosur; así la cantidad de asuntos tratados, como vimos en los capítulos anteriores, se ha multiplicado. Algunos de los temas que han estado presentes a lo largo de todo el período, como los vinculados a la integración económica, la ampliación del bloque o a su relacionamiento externo, han pasado por grandes mutaciones en la manera en cómo son negociados. Así como también, han aparecido nuevos asuntos que

anteriormente no habían tenido cabida en la agenda, como los planes de políticas conjuntas.[199]

En especial, en lo que respecta al relacionamiento externo del Mercosur vemos las grandes diferencias entre las búsquedas por establecer acuerdos comerciales con los Estados Unidos (en el formato del 4+1) y la Unión Europea del inicio del período, hasta las negociaciones con respecto al ALCA que veíamos en el año 1995; y los reflejos del nuevo paradigma progresista en la negación del ALCA y conformación del ALBA que tuvieron lugar diez años después. Otro de los reflejos de ese cambio en el paradigma ideológico es la conformación de la Unasur en el 2008 (Martins & Saraiva, 2009; Cienfuegos & Sanahuja, 2010). En este sentido, Granato también identifica junto al componente desarrollista de la política exterior brasileña del gobierno Lula, un componente autonomista y de inserción soberana a nivel internacional que puede extenderse hacia toda la región, y no solamente actuaría a nivel de autonomía nacional (2015, pág. 104).

Los nuevos procesos de entendimiento entre los países asociados al Mercosur, futuros miembros plenos o no, dan la pauta de un giro hacia una integración latinoamericana, o sudamericana, que iría más allá del signo comercialista inicialmente reflejado en el Tratado de Asunción y, en especial, reflejan una búsqueda de autonomía con relación a los Estados Unidos. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que, luego del fracaso de la estrategia de integración neoliberal hemisférica que significó el ALCA, Estados Unidos ha buscado una estrategia de relacionamiento bilateral con los países sudamericanos (Viana, Barros, & Calixtre, 2011).

Además de los cambios en la manera de entender la integración regional identificados por la literatura especializada y devenidos de las opciones político-ideológicas de los gobiernos del Mercosur; también es verdad que las diferentes opciones de política en uno y otro momento no han sido regulares, y

[199] A este respecto, cabría preguntarse cuál ha sido el efecto de dichos planes en la conformación de una visión de política regional de largo plazo; sin embargo, eso escapa a los objetivos de esta tesis. A pesar de ello, ha habido trabajos académicos que evalúan sus primeras consecuencias a nivel regional, (Ribeiro & Kfuri, 2011; Masson , 2011; Milano, 2013; Martins R. , 2013)

que existen diferentes niveles de convergencia entre los gobiernos. Por lo que, volviendo al énfasis en el proceso, la toma de decisiones en el Mercosur ha estado marcada por momentos en los que la convergencia ideológica entre los gobiernos es mayor, y momentos en los que ha sido menor. Así, este análisis asume que dicha convergencia asumió un continuo que va desde las diferentes opciones adoptadas en los 90, dónde existía convergencia ideológica total entre los gobiernos hacia el neoliberalismo; pasa por momentos de divergencia en los que el cambio de paradigma comienza a delinearse. Claramente había ciertas divergencias en los años de transición desde un paradigma hacia otro 1999-2003, o inclusive posteriormente (Caetano, 2011). Hasta, en el otro extremo, una convergencia total entre los años 2008-2013 cuando todos los gobiernos del bloque convergían hacia la izquierda del espectro ideológico.

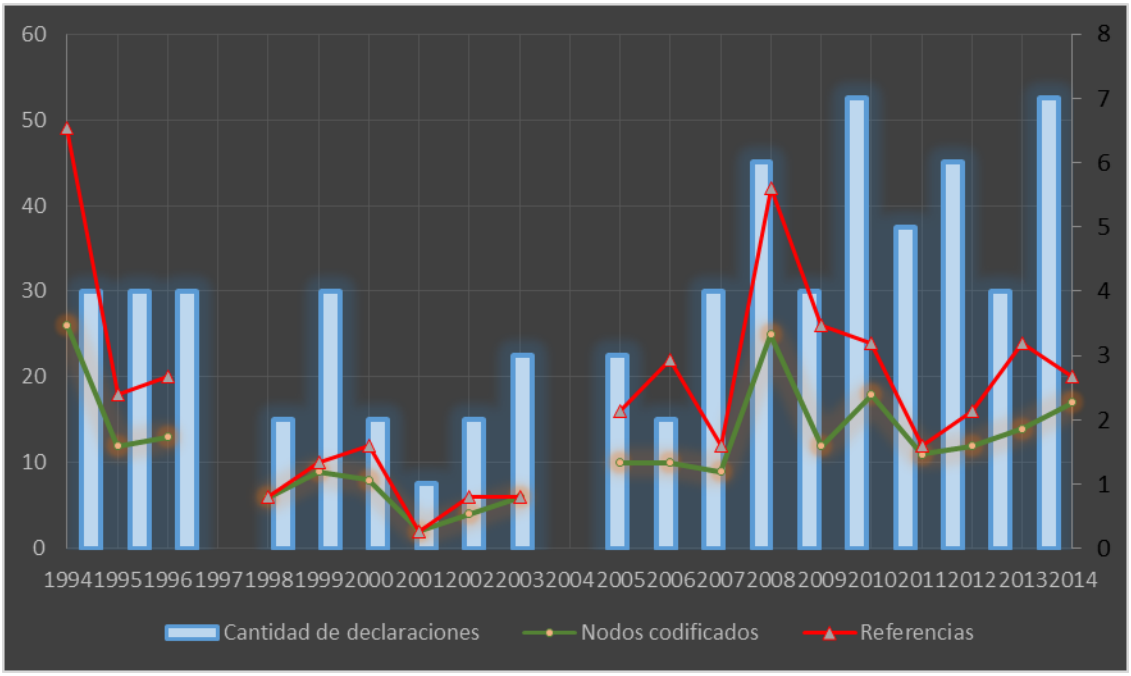
Entonces, considerando que las Declaraciones Presidenciales son el *output* de las negociaciones que regulan los aspectos sustantivos de la conducción política del Mercosur y que, a su vez, han sido los presidentes del bloque quienes han tenido el protagonismo en las iniciativas que han desarrollado sus gobiernos a través de sus respectivas PPT, vemos que existen ciertas regularidades en la evolución de la cantidad de Declaraciones conjuntas que podrían estar relacionadas con las diferentes periodizaciones encontradas en la literatura.

En el gráfico n°40, se observa en las columnas la evolución anual de la cantidad de Declaraciones conjuntas realizadas por los Presidentes del Mercosur (utilizando el eje primario izquierdo); mientras que en las líneas se graficaron la cantidad de categorías codificadas en dichos documentos. En la época de convergencia neoliberal, las declaraciones presidenciales fueron constantes (no registraron variación en cantidad), mientras que la cantidad de categorías y de referencias de codificación alcanzan los niveles más altos del período. Se observa que la cantidad de Declaraciones Presidenciales aumenta claramente a partir de 2007, alcanzando en el 2010 y 2014 la mayor cantidad (7); cuando la convergencia ideológica se da hacia la izquierda.

Sin embargo, la cantidad de categorías codificadas y sus referencias no evidencian una evolución de igual magnitud. Vemos que la cantidad de

categorías codificadas en el segundo período reflejan más o menos la misma cantidad que en el primero; por lo que la multiplicación de temas de la agenda puede no estar reflejándose en la cantidad de declaraciones hechas por los presidentes. Asimismo, a partir de 1998 y hasta 2003, en el período dónde la convergencia ideológica fue de menor intensidad, la cantidad de Declaraciones disminuye; así como también, la cantidad de categorías codificadas y sus referencias. Por lo que podríamos decir que la convergencia ideológica plena del primero y del segundo período pueden haber aumentado el nivel de entendimiento entre los gobernantes en dichos períodos; sin embargo, vale la pena introducirnos en los períodos en los que la convergencia ideológica puede haber existido entre dos o tres gobiernos, y no necesariamente entre todos los miembros del Mercosur, para ver cómo fue esa evolución.

Gráfico n°40: Evolución de las Declaraciones Presidenciales, cantidad de categorías y referencias codificadas (1994-2014)



Fuente: Elaboración propia con el programa NVivo y en base a información disponible en www.mercosur.int[200]

El gráfico sugiere atender a dos dimensiones de análisis, por un lado, ver si la cantidad de temas codificados en las declaraciones efectivamente han sido producto de una mayor convergencia ideológica entre los gobiernos, e identificar los proyectos de integración que éstos tenían en uno y otro

[200] Ver la tabla n°22 en el anexo de este capítulo, pág. 372.

momento. Por el otro, focalizar los momentos en los que las agendas de las PPT de los países menores pueden estar disminuyendo la cantidad de declaraciones presidenciales, para ver si no es debido a ello que la convergencia ideológica, representada en el nivel de declaraciones, disminuye.

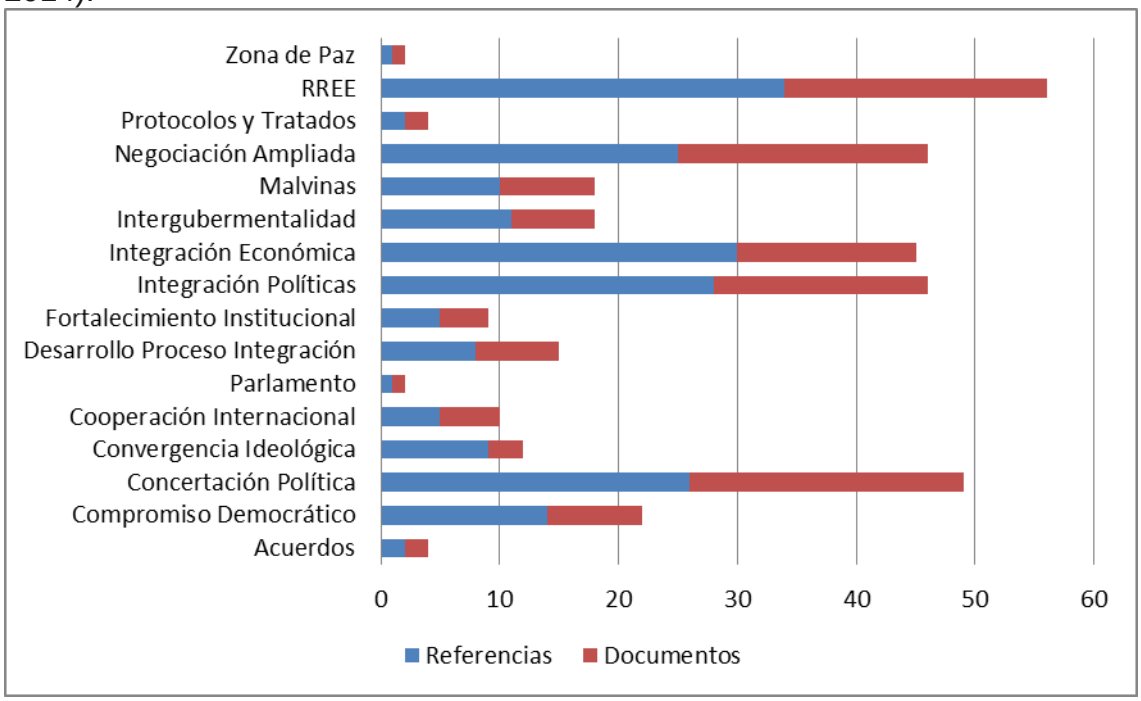
Una primera mirada hacia la evolución de los temas tratados por las declaraciones sugiere que éstas han sido un instrumento que ha servido para solucionar por la vía política buena parte de los asuntos en los que las negociaciones, en ocasiones, se habían estancado. Por tales motivos, un análisis más minucioso de las Declaraciones Presidenciales se hace imperioso para conseguir determinar cuáles son dichos asuntos y ver si tienen algún tipo de resolución bilateral.[201]

A continuación, el gráfico muestra la cantidad total de categorías y referencias codificadas en las declaraciones presidenciales para todo el período.

La categoría que más ha sido tratada en las Declaraciones es la referida a las *Relaciones Exteriores* del Mercosur, seguida por *Integración Económica*, *de Políticas*, *negociación ampliada* (que se refiere a las negociaciones para ampliar el Mercosur a nuevos Estados miembros o asociados) y la propia *concertación política*. En un segundo nivel de intensidad, encontramos la *intergubermentalidad* y el *compromiso democrático*. Mientras que el resto de los asuntos aparecen con menor intensidad; aunque es posible ver nuevos asuntos tratados específicamente por los Presidentes del Mercosur, las declaraciones en apoyo a Argentina por la cuestión de las islas Malvinas; el establecimiento del territorio de los países miembros y sus asociados como Zona de Paz y una especial referencia al Parlamento del Mercosur.

[201] Sin embargo, dicho análisis demandaría más tiempo y capacidad de análisis, por lo aquí, nos remitiremos sólo a la identificación de los asuntos y no a la forma en como fueron negociados. Además, cabe resaltar, que las declaraciones no tienen un ámbito específico dónde son negociadas; aunque en muchas de las reuniones haya existido la demanda por una declaración de rango presidencial y se haya elevado hacia el CMC (como es el caso de la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, por ejemplo).

Gráfico n° 41- Categorías y referencias codificadas en las Declaraciones (1994-2014):

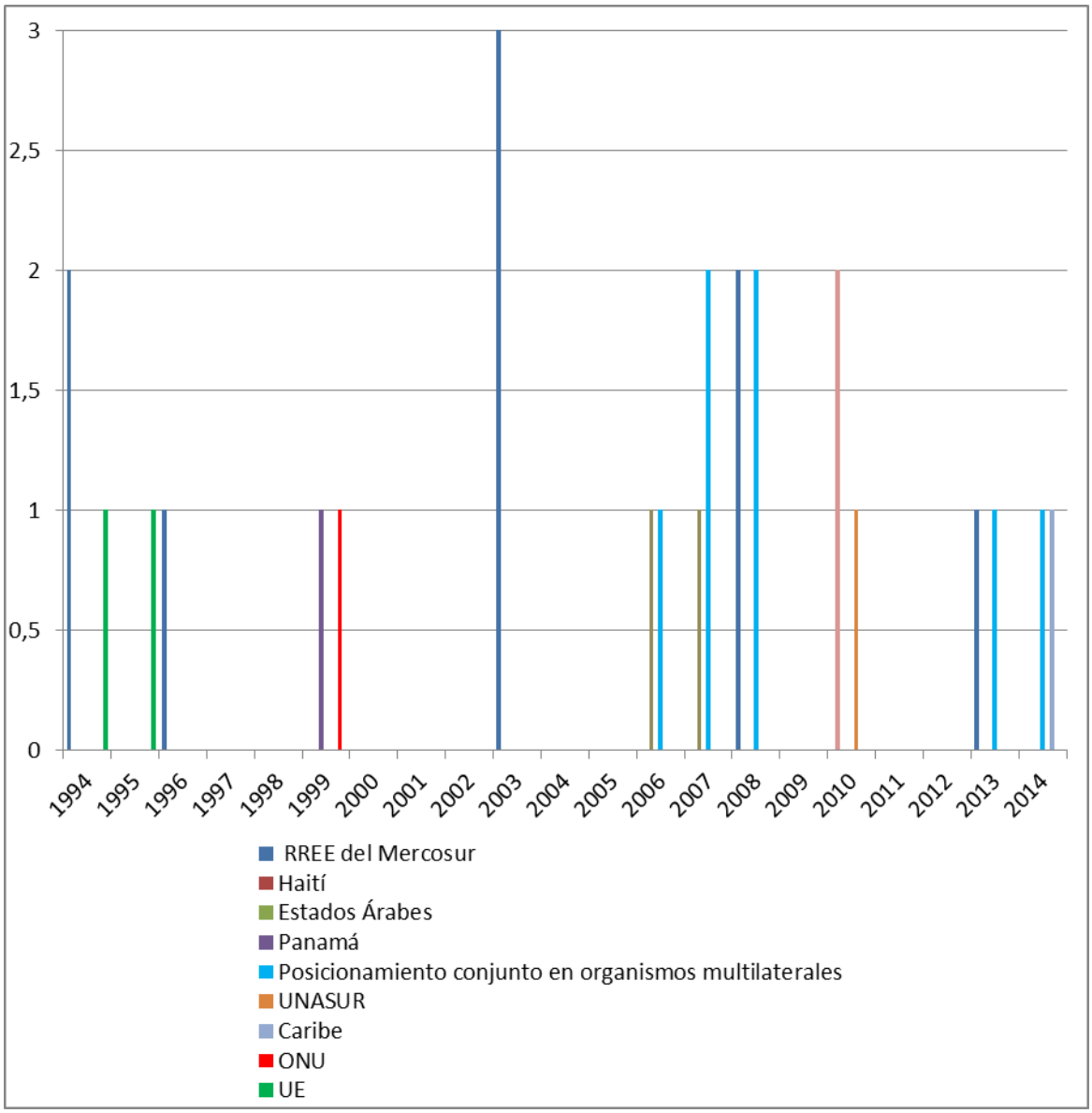


Fuente: elaboración propia con NVivo en base a información disponible en www.mercosur.int

Al ver más detenidamente las Declaraciones sobre el relacionamiento externo del Mercosur (gráfico nº 42) se observa que dicho asunto ha estado presente en las declaraciones en 2003, 1994, 2008 y 2013 respectivamente; asimismo, también la idea del posicionamiento conjunto en organismos multilaterales ha tenido un desarrollo importante en las Declaraciones de los Presidentes, vemos que en 2007 y 2008 fue cuando más se habló del asunto, pero que éste está presente en todas las declaraciones presidenciales, sobretodo en el segundo momento del Mercosur. También, que las Declaraciones hechas respecto a la vinculación con la UE fueron en 1994 y 1995, únicamente en el primer momento.[202] Mientras que, en el segundo, aparecen los Estados Árabes, la Unasur y la vinculación con países del Caribe como nuevos asuntos a ser objeto de las negociaciones emprendidas externamente por el Mercosur. Asimismo, en el período de transición de la convergencia ideológica que veíamos recientemente, vemos que los Presidentes se preocuparon por la vinculación con organismos de la ONU y por el asunto del canal de Panamá (1999).

[202] Para ver un análisis de las negociaciones entre UE y Mercosur véase: (Onuki, 2011).

Gráfico 42 - Evolución Declaraciones codificadas en Relaciones Exteriores, 1994-2014 (documentos):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Si comparamos la evolución de las Declaraciones Presidenciales sobre el relacionamiento externo del bloque y la cantidad de decisiones tomadas al respecto, vemos que la cantidad de países con los que se iniciaron negociaciones no se refleja igualmente en la preocupación de los presidentes. Habiendo años en los que no existe codificación para el asunto en las Declaraciones; sin embargo éste un tema que se ha mantenido durante todo el período presente en las Decisiones.

A pesar de ello, es posible ver cómo a partir del año 2003 tanto el asunto general del relacionamiento externo del bloque, como el más específico del posicionamiento conjunto en organismos multilaterales ha estado presente en las Declaraciones, siendo inclusive la categoría más codificada. Por lo que el cambio en la visión del bloque como instrumento de posicionamiento exterior, *catapulta para la apertura de mercados* y medio para vincularse con los organismos multilaterales de gobernanza global, que la literatura especializada ha denominado de *Mercosur instrumental*, connotando esa doble intención por parte de los países miembros, se verificaría en el análisis empírico de las decisiones del bloque (Malamud & Rodríguez, 2013; Mariano, 2007; Malamud, 2012).

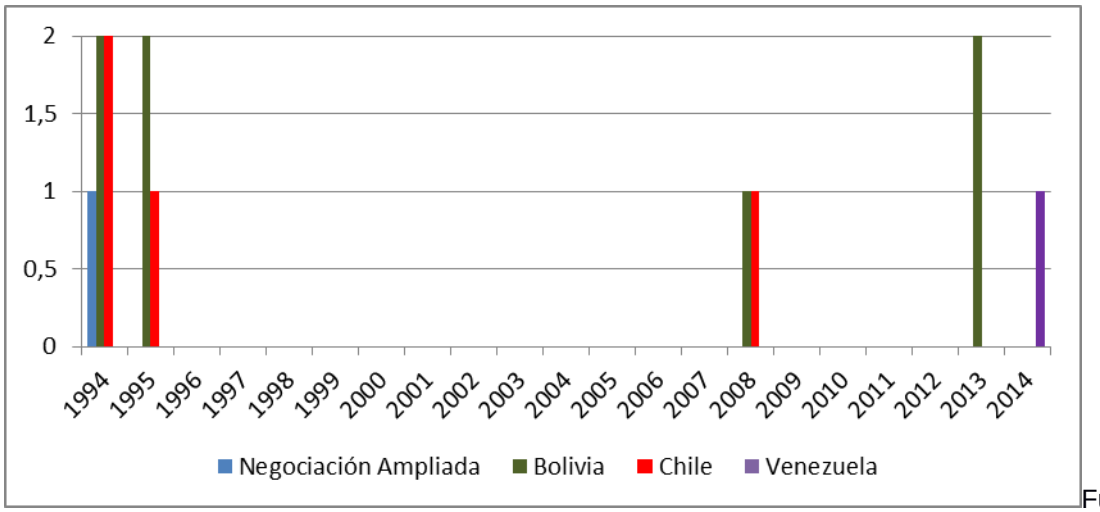
Asimismo, puede decirse que con la Negociación ampliada ocurre lo mismo. Mientras que en el primer momento de convergencia la vinculación con los Estados Asociados (Bolivia y Chile) estaba presente en las declaraciones; en el segundo momento, hay una clara modificación de la estrategia de relacionamiento por parte de los gobiernos. La ampliación del Mercosur mediante la incorporación total de miembros, ya no solamente asociados, se hace notar con la posibilidad de entrada de Bolivia y la propia entrada de Venezuela. Además, mientras que estos países fueron objeto específico de Declaraciones presidenciales, la vinculación con el resto de los Asociados (Perú, Colombia y Ecuador) no estuvo presente en las declaraciones conjuntas. Por lo que podría decirse que la vinculación con los Estados asociados ha tendido a reafirmarse hacia la cooptación de países miembros a través de su vinculación plena al Mercosur. Por otro lado, el tono de las Declaraciones hechas en el primer momento apuntan hacia aspectos comerciales y de seguridad regional, incluyendo a los Estados Asociados como socios y en calidad de *observadores*; mientras que la redacción de las Declaraciones del segundo momento, revelan mayores compromisos con la integración regional, colocándola como un fin en sí mismo y un instrumento para el desarrollo a través de la inclusión de los Asociados como miembros.

El siguiente gráfico nos muestra dicha evolución temporal; aunque la negociación ampliada en general tuvo pocas codificaciones dentro de las

declaraciones, si atendemos a la redacción de las declaraciones sobre Chile y Bolivia de los años 1994 y 1996, y las comparamos con las de 2008, vemos claramente tal modificación.[203]

Por otra parte, vemos que los momentos en que los presidentes han priorizado el asunto de la ampliación del bloque desde sus declaraciones están marcadamente ligados a los momentos de convergencia ideológica plena entre todos los gobiernos. Esto no sucedía en el caso de las Decisiones, dónde se registraba una preocupación por la ampliación constante durante todo el período.

Gráfico 43 - Evolución Declaraciones codificadas en Negociación Ampliada, 1994-2014 (documentos):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

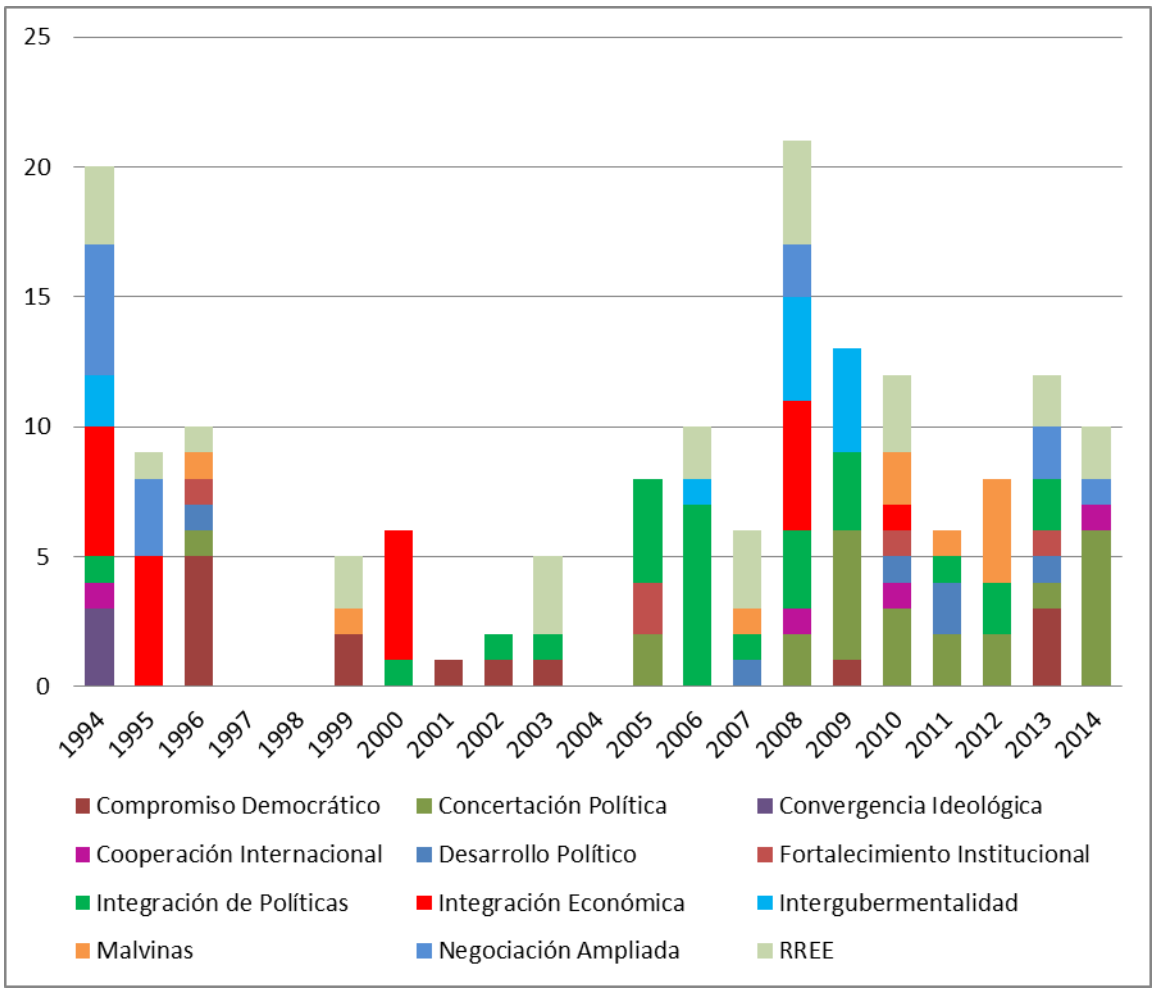
Veamos ahora cómo ha sido la evolución del resto de los asuntos tratados por las declaraciones. En el gráfico 44 se excluyeron los asuntos que tenían una única referencia (a saber, *Acuerdos*, *Parlamento* y *Protocolos y Tratados*) para facilitar su exposición (nótese que la unidad en este caso ya no es la cantidad de documentos, sino sus referencias).

La categoría *Convergencia ideológica* sólo tiene tres referencias en el año 1994; esto quiere decir que no hubo posicionamientos explícitos sobre la

[203] Véanse las referencias de codificación a las declaraciones en el anexo del capítulo 4, pág. 373. Asimismo, la evolución de las palabras presentes en las Declaraciones que se muestran en las nubes de palabras del anexo apuntan en el mismo sentido pp. 376 y ss.

necesidad de la existencia de tal convergencia en las Declaraciones de los gobiernos para resto el período. Sin embargo, pueden identificarse claros y fuertes indicios de su existencia en los años posteriores, a través de las categorías *intergubermentalidad*, *fortalecimiento institucional*, *concertación política* y *cooperación internacional*. En la única referencia que hicieran los gobiernos a la convergencia ideológica en 1994 había una clara aceptación de que la Unión Aduanera tendería a favorecer, a través del clásico concepto de *spillover,* el desarrollo social de los Estados parte. Este tipo de declaración no se encuentra en ningún otro momento del período estudiado, lo que da a entender que efectivamente hubo un cambio en cómo los presidentes del Mercosur entendían al proceso de integración.[204]

Gráfico 44 - Evolución Categorías codificadas en las Declaraciones, 1994-2014 (Referencias):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

[204] Pueden consultarse las referencias codificadas en el anexo del presente capítulo, pág. 374.

Por su parte, la categoría *Cooperación internacional* aparece también en 1994, desaparece durante buena parte del período y reaparece en 2008; hace referencia a los diferentes convenios desarrollados por los países de los Estados parte. Mientras que en 1994 se establecía un convenio de asistencia técnica entre el Mercosur y la UE; en el 2008, 2010 y 2014 las declaraciones de Cooperación Internacional se referían a la cooperación con Argentina para su pago de la deuda con los *fondos buitres*, habiendo un claro comprometimiento político del bloque en ese sentido.

La categoría intergubermentalidad también tiene referencias en 1994 (vinculadas al relacionamiento con la UE) y desaparece posteriormente, hasta 2006 cuando la mayor parte de las referencias codificadas tienen que ver con el aumento de la convergencia ideológica hacia objetivos no neo-liberales, véase a continuación la referencia sobre la Cúpula social del Mercosur de ese año, por ejemplo:

> referencia codificada [Cobertura 4,63%]
>
> Coincidimos en el entendido de que para avanzar rumbo a un Mercosur más efectivo y democrático es fundamental enfatizar las dimensiones política, social, laboral, ambiental y cultural de la integración regional, en complementación de las dimensiones comercial y económica, superando el neoliberalismo. Convocamos a los gobiernos a que implementen los lineamientos de la estrategia de desarrollo social integral y productivo emanados de la XXX Reunión Presidencial del Mercosur.
>
> 4. Ratificamos, en el marco de la soberanía nacional, del multilateralismo y de la defensa de la paz, la importancia de fortalecer y ampliar el Mercosur, en articulación con los diversos procesos de integración que se están desarrollando en la región, en particular en América del Sur. Resaltamos la importancia de la Cumbre Social de los Pueblos, realizada recientemente en Cochabamba, Bolivia, durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Destacamos los logros positivos del Mercosur, y llamamos a intensificar el diálogo y a profundizar la dimensión política como el camino más adecuado para contribuir a la integración regional.

Asimismo, las referencias al *Desarrollo Político* que encontramos en 1996, tienen que ver con el Protocolo de Ouro Preto como instrumento para el fortalecimiento institucional del bloque; mientras que las encontradas en 2007 hablan de las negociaciones comerciales asimétricas en la OMC y la necesidad de desarrollar una estrategia conjunta a tal respecto. Ya, las del 2010 y 2011 se refieren específicamente al desarrollo político de las sociedades de los países

miembros y colocan a la accion social a través del PEAS como instrumento para alcanzarlo. Todas ellas demuestran también una clara convergencia ideologica en los dos momentos, y los diferentes énfasis en los asuntos tratados pautan dichas modificaciones en las prioridades políticas.

También las referencias codificadas en *Fortalecimiento institucional* a partir de 2005 tratan sobre las políticas sociales conjuntas como instrumento para el fortalecimiento institucional y el desarrollo del proceso de integración. Al igual que la categoría *Concertación Política*, ambos asuntos han aumentado la frecuencia de codificación de las Declaraciones Presidenciales en los últimos años. Así, por ejemplo, si pensamos en las referencias codificadas bajo esa categoría en 2014, vemos que dos han sido para declarar como ciudadanos ilustres a Chavez y Kirchner, ambas actos deliberadamente políticos y que condicen con el aumento de la convergencia entre los gobiernos, si observamos la redacción de las declaraciones (consultar referencias en anexo, página 374).

Por último, vemos que las categorías *integración económica* y *de políticas* han tenido una evolución similar en las declaraciones de lo que tuvieran en las decisiones expuestas en el capítulo 2. Al comienzo del período se registra una fuerte presencia de la integración económica, y una baja presencia de la integración de políticas. Mientras que ésta última se va haciendo paulatinamente más fuerte en su representación; no dejando de existir referencias a la integración económica, ésta solamente aparece en las declaraciones del segundo momento en el año 2008, cuando hubo una Declaración específica referida a los impactos que traería la crisis mundial en la economía de la región. La categoría *integración de políticas* comienza a crecer en el 2005, alcanzando en 2006 su pico mayor de declaraciones presidenciales codificadas y se refieren todas ellas a las políticas conjuntas establecidas por el Mercosur como instrumento para el desarrollo de las sociedades.

En el anexo del presente capítulo pueden encontrarse las respectivas nubes de palabras de las Declaraciones Presidenciales para cada año; otra forma de identificar las variaciones en los asuntos tratados, en los temas presentes o ausentes y en la intensidad con que cada uno es colocado en las

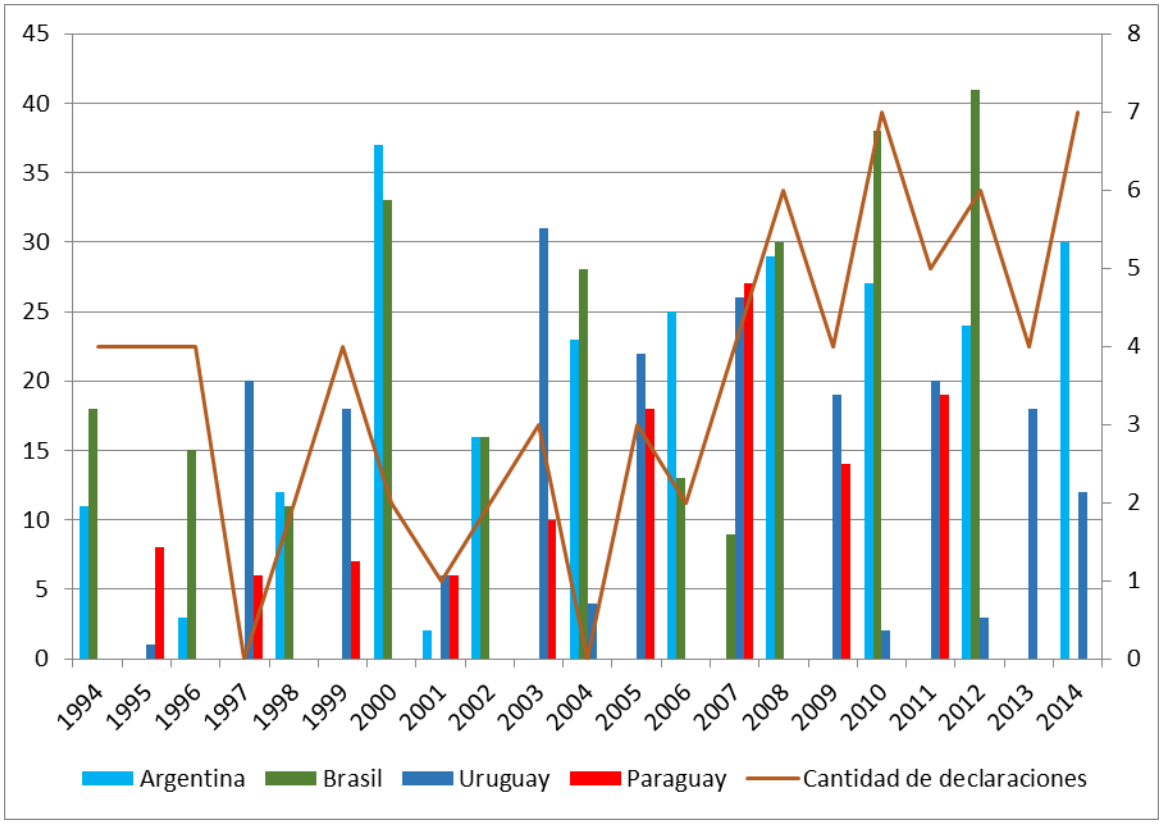
declaraciones, tal vez más elocuente que el gráfico anterior pero que, por motivos de espacio, se ha decidido colocar en anexo, consúltense págs. 375 a 382. La variabilidad de los temas tratados por las Declaraciones a lo largo del tiempo, también condicen con el aumento de la convergencia ideológica entre los gobiernos del bloque en los primeros años del siglo XXI y con el cambio en el proyecto de integración tal como era entendido en la década del 90.

Entonces, asimilando que la convergencia ideológica, representada en el nivel de Declaraciones Presidenciales anual, puede ser una buena aproximación a los niveles de convergencia entre los gobiernos del Mercosur y su evolución a través del tiempo[205]; es necesario ahora, preguntarnos cómo varían de acuerdo a las iniciativas de los países, representados por la cantidad de decisiones aprobadas en sus respectivas PPT. Sabiendo, además, que las iniciativas de los países mayores del bloque han sido las que más han sido aprobadas, es bueno preguntarse si la cantidad de decisiones aprobadas por PPT pueden estar dándonos una aproximación de la influencia de dicha convergencia en el aumento de la toma de decisiones, antes de adentrarnos en su influencia sobre la bilateralización de ésta.

Así, el gráfico número 45 compara la evolución de la cantidad de decisiones y declaraciones según qué país detentaba la PPT del Mercosur, nótese que los ejes (valores) son diferentes, para las decisiones graficadas en las columnas (izquierdo) y las declaraciones graficadas en la línea (derecho), sin embargo, nos dan una clara aproximación a la evolución anual de ambas.

[205] El estudio de análisis de contenido de las Declaraciones conjuntas entre los presidentes argentino-brasileños hecho por Granato también asume este supuesto (2015).

Gráfico nº45 - Evolución comparada de Cantidad de Decisiones según PPT y Declaraciones Presidenciales realizadas, 1994-2014 (documentos):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo y en www.mercosur.int

Desde 1994 hasta 1996 hay una constante en el nivel de declaraciones presidenciales; en el año 1997 éstas son inexistentes, justamente cuando las PPT del bloque son detentadas por Uruguay y Paraguay respectivamente. Por lo que la cantidad de Declaraciones también puede estar influenciada por las asimetrías; ya que la disminución en el nivel de declaraciones podría verse afectada por la baja en la cantidad de asuntos tratados en las PPTs de los países menores o por la falta de interés de las presidencias de éstos países en los asuntos que podrían ser objeto de una Declaración Presidencial.

No obstante, el nivel de Decisiones aprobadas en la PPT uruguaya supera, inclusive el de las decisiones aprobadas en las PPT de Brasil por esos años. Por lo que no podría afirmarse, al menos con base en estos datos, que la convergencia ideológica hacia los supuestos neoliberales de esos años haya

aumentado la cantidad de decisiones tomadas en el periodo de acuerdo al país en dónde se tomaron las decisiones.

Sin embargo, en 1999 acontece lo contrario, mientras Paraguay y Uruguay son quienes detentan la presidencia del Mercosur; las declaraciones presidenciales aumentan, vemos que siguen esta tendencia ya a partir de las presidencias de Brasil y Argentina del año 1998. Además, el aumento en la cantidad de decisiones que evidenciábamos especialmente en el año 2000, puede estar relacionado al aumento de la convergencia ideológica que sucedió en los años anteriores, 1998-99.[206] Ya, en los años 2001 y 2002, vemos que tanto la cantidad de decisiones aprobadas en las PPT argentina, uruguaya y paraguaya como las declaraciones presidenciales disminuyen. Especialmente en el año 2001, cuando se comentaba en la literatura especializada que habían divergencias entre los gobiernos (claramente, ante la crisis argentina); se observa una caída en la cantidad de decisiones y en la convergencia, representada aquí por las Declaraciones presidenciales.[207]

En año 2003, cuando comienzan varias de las periodizaciones que la literatura especializada ha identificado como de *reformulación*, vemos que la Presidencia uruguaya tuvo aprobadas la mayor cantidad de decisiones para todo el período. Por lo que, cabría preguntarse, si la divergencia entre los gobiernos, ya que aún no habían asumido los gobiernos de izquierda en los países que detentaron la presidencia en ese año, puede estar reforzando su afán por aumentar la cantidad de decisiones aprobadas antes de terminar sus respectivos períodos de gobierno. Particularmente en ese año, asistimos una división en las convergencias, mientras que Argentina y Brasil ya tenían

[206] A pesar de las crisis económicas brasileña (1999), argentina (2001) y uruguaya (2002); así como de la crisis política paraguaya de marzo de 1999; puede afirmarse que entre los gobiernos de Carlos Menem (95-99- y De la Rua, 1999); Fernando Henrique Cardoso (1995-2003); Wasmosy (1993-1998-Cubas hasta marzo de 1999); y Sanguinetti (1995-2000); hubo convergencia ideológica de centro-derecha.

[207] Existen varios trabajos académicos que remiten al 2001 como año de divergencias dentro del bloque en general (a pesar de que la crisis argentina tuvo lugar en diciembre de ese año); sin embargo, a partir de la asunción de Duhalde se puede afirmar que hubo un aumento de la convergencia con el resto de los países (Caetano, 2011; Saraiva, 2012).

gobiernos de izquierda, Paraguay y Uruguay seguían bajo gobiernos de centro-derecha.[208]

Por su parte, en el año 2004, cuando justamente asistimos a la convergencia de dos de los gobiernos de izquierda en Argentina y Brasil, no se registran declaraciones presidenciales. Esto puede estar explicado por la existencia de convergencia entre ambos países, pero de divergencias con el resto de los gobiernos; ya que el nivel de decisiones aprobadas en sus respectivas PPTs aumenta considerablemente con respecto a años anteriores (2002). Es posible que ambos gobiernos hayan tenido concomitancia de intereses políticos, y que éstos no se hayan visto reflejados en las Declaraciones, debido a las divergencias con los gobiernos de los países menores y/o a la falta de acuerdo sobre los asuntos comerciales, existentes entre ambos.

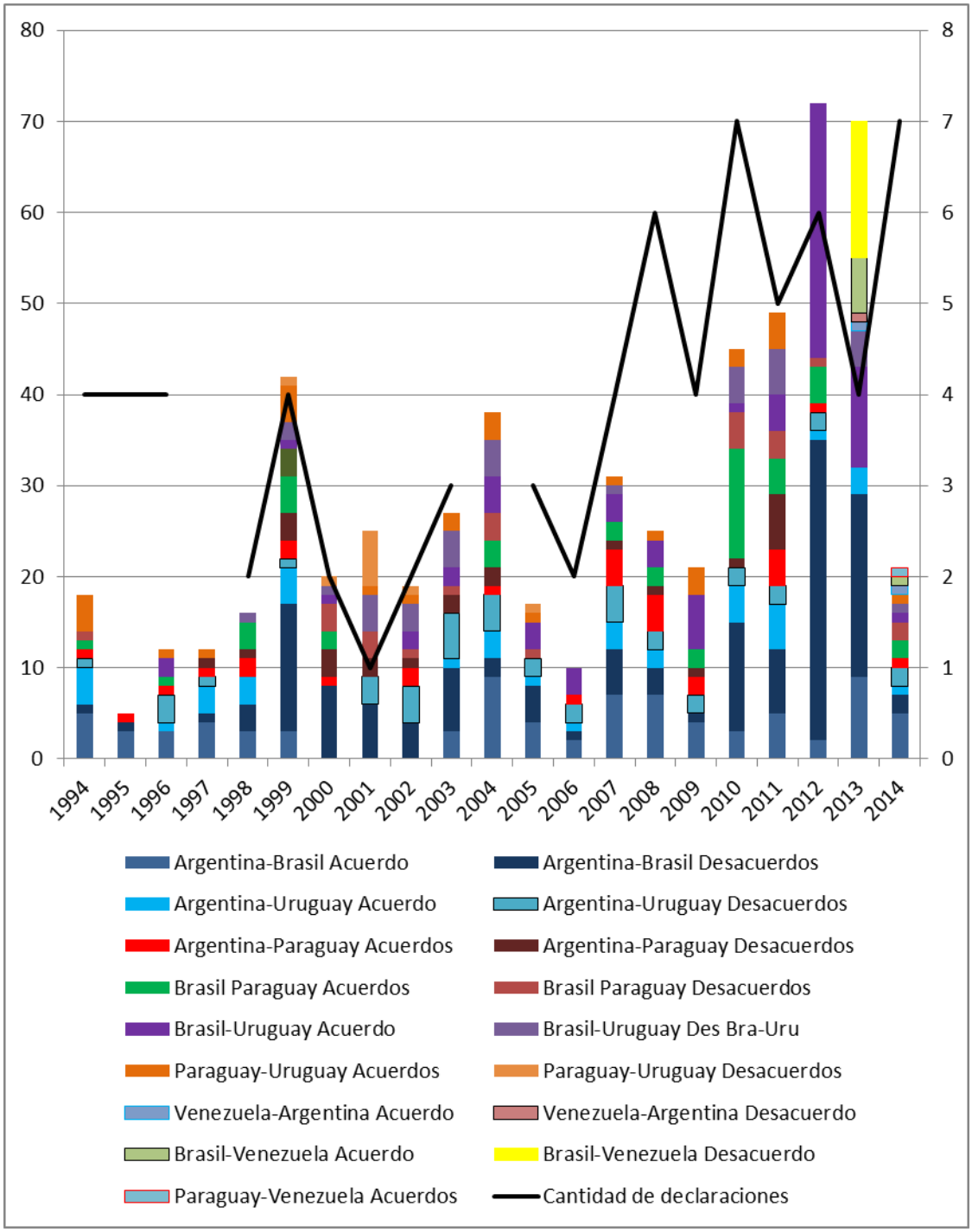
A partir del año 2005, de presidencias uruguaya y paraguaya, comenzaría un aumento de la convergencia significativo que no desciende a niveles inferiores a los de 2006 hasta el final del periodo estudiado. A partir de ese año vemos como, tanto las declaraciones como las decisiones aprobadas aumentan en cantidad; registrándose menos declaraciones y decisiones en los años en las PPT son detentadas por Paraguay y Uruguay, como hasta ahora se ha señalado. No obstante ello, la cantidad de decisiones de esos momentos nunca declina hacia los niveles del primer período, por lo que la convergencia hacia la izquierda de los gobiernos del Mercosur (registrada en forma completa a partir de 2008 con la asunción de Lugo y hasta 2013), efectivamente, aumentó la cantidad de decisiones aprobadas por el Mercosur en los últimos años.

Por otro lado, es necesario también explorar cómo varían las Declaraciones Presidenciales (asumidas como una aproximación a la convergencia ideológica) en función de cómo se han tomado las decisiones que veíamos en el capítulo anterior; más específicamente, con relación a las variaciones en los (des)acuerdos bilaterales. En el siguiente gráfico vemos la

[208] Véase en el anexo de éste capítulo la tabla n° 23 comparativa entre los gobiernos de los cuatro países, pág. 383.

evolución de la cantidad de acuerdos y desacuerdos bilaterales registrados en las actas de las negociaciones, comparados por la cantidad de Declaraciones presidenciales a través del tiempo (nótese que, al igual que en el gráfico anterior, los ejes son diferentes entre la cantidad de actas, eje izquierdo, y la cantidad de declaraciones, eje derecho). Asimismo, en esta ocasión incorporamos los acuerdos y desacuerdos bilaterales entre Venezuela y el resto de los países, hecho que, en el capítulo anterior, decidimos omitir por razones de claridad en la exposición de los resultados. Sin embargo, y atendiendo al proceso de bilateralización de la toma de decisiones, es de suma importancia registrar cómo se comporta este país en las negociaciones; a pesar de que el tiempo transcurrido sea poco como para realizar conclusiones.

Gráfico 46 - Evolución comparada (Des)Acuerdos Bilaterales (referencias) y Declaraciones presidenciales (documentos), 1994-2014:



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Se observa, por ejemplo, que en el primer período de constancia en el nivel de Declaraciones presidenciales se registran mayores niveles de acuerdos bilaterales entre Argentina-Brasil; Argentina-Uruguay y Paraguay-Uruguay, para el año 1994. Casi no se registran desacuerdos entre Argentina-Brasil; ni entre éste y los países menores en esos primeros dos años de estudio. En 1996 los desacuerdos entre Argentina-Uruguay aumentan; y aparecen los acuerdos entre Uruguay-Brasil; así como también desaparecen

los desacuerdos entre los dos países mayores. Por lo que es posible que las decisiones tomadas por esos años sean producto de negociaciones entre los países mayores; acompañados de los menores. De hecho, la importancia de la relación bilateral entre Argentina y Brasil para el funcionamiento del Mercosur es evidenciada durante todo el periodo. Sin embargo, en estos primeros años de convergencia hacia el neoliberalismo sus acuerdos bilaterales fueron más relevantes y la participación de los países menores en las negociaciones, aunque menor, no revela grandes divergencias con las decisiones de los mayores.

No se pueden establecer conexiones lineales entre el nivel de convergencia ideológica representado por las Declaraciones y el aumento de la bilateralización, representado por los (des)acuerdos en las actas. Sin embargo, es clara la convergencia hacia principios neoliberales entre los cuatro países del bloque en los primeros años y la convergencia hacia principios anti-neoliberales entre los cuatros países durante 2008 a 2013, según la literatura especializada y algunos de los indicios que presenta esta investigación, así como también lo es el aumento en el grado de bilateralización; por lo que podría pensarse en ese sentido. Al haber mayor convergencia ideológica entre los gobiernos, habría mayor predisposición al consenso sobre asuntos que o bien no estaban en la agenda hasta ese momento, o bien eran considerados prioritarios y dejan de serlo. La capacidad de alcanzar los consensos se ve aumentada, tanto porque ideológicamente ha cambiado el proyecto de Mercosur de los gobiernos, como porque hay mayor propensión al consenso en los asuntos considerados tradicionales dentro del bloque.

En el año 1997, si bien no hubo declaraciones, vemos que los acuerdos entre ambos países mayores, así como entre Argentina-Uruguay son los responsables de llevar adelante las decisiones en las negociaciones. Ya, a partir de 1998, aumentan los desacuerdos entre los mayores; de hecho, es la primera vez que éstos se pueden considerar relevantes.[209] A pesar de ello, el aumento de los acuerdos bilaterales entre uno de los mayores y Paraguay

[209] Ante la crisis cambial de Brasil, Argentina rompe lo estipulado sobre la negociación conjunta de acuerdos bilaterales previos con terceros países y firma un acuerdo con México; además de aplicar medidas unilaterales a la importación de bienes desde los países socios.

también se registra, por lo que las decisiones de ese año pueden haber estado influenciadas, por el apoyo pendular de Paraguay a uno u otro de los mayores en sus desacuerdos. La convergencia ideológica entre los gobiernos de la época comienza a tener variaciones, pero puede considerarse aun significativa.[210]

Aunque la alta convergencia ideológica inicial no se ve reproducida en esos años, rápidamente se recupera en 1999 y, a pesar de las crisis brasileña y paraguaya ya en vigor, hubo también un aumento en la cantidad de asuntos negociados bilateralmente. Así, la primera vez que los (des)acuerdos bilaterales alcanzan un nivel importante (40 referencias codificadas); también se registra un aumento en las declaraciones presidenciales. Sin embargo, la cantidad de desacuerdos entre los países mayores aumenta significativamente y ésta no se ve reforzada por un aumento entre los acuerdos bilaterales entre un mayor y un menor; por el contrario, también se registra un aumento de los desacuerdos entre Argentina-Paraguay y Paraguay-Brasil; así como también es la primer vez que los desacuerdos entre Uruguay-Brasil alcanzan un nivel relativamente significativo. Por su parte, los acuerdos entre los países menores llegan a su mayor nivel para todo el período de estudio; a pesar de que no pueda inferirse directamente que fueron éstos los que aumentaron la cantidad de decisiones tomadas en 1999; es probable que hayan contribuido a amenizar las rispideces entre los mayores.[211] La rápida caída de la convergencia ideológica a partir de ese año puede haber aumentado la cantidad de asuntos tratados bilateralmente, especialmente los desacuerdos, que se manifestó al año siguiente, cuando la cantidad de decisiones aumenta.

Así, en el año 2000, cuando se da la mayor cantidad de decisiones tomadas por el Mercosur, vemos que la bilateralización en las negociaciones desciende, al igual que las declaraciones presidenciales. A pesar de ello, es el

[210] Si bien en agosto de 1998 asume Cubas en Paraguay, en marzo del año siguiente tras una crisis política, éste renuncia.

[211] A ese respecto, es elocuente la afirmación de Caetano: “Las crecientes disputas comerciales entre Brasil y Argentina se traducían en perforaciones unilaterales de los acuerdos previamente establecidos, lo que hacía perder credibilidad en la consistencia y en la vigencia posterior de los acuerdos firmados. Desde sus asimetrías, los pequeños del bloque también sufrían perjuicios cada vez más severos, exigidos por la necesidad de una ampliación de sus mercados que advertían bloqueada y por una accesibilidad plena al mercado ampliado del MERCOSUR.” (2011, pág. 37).

primer año en dónde no hay acuerdos bilaterales registrados entre Brasil y Argentina, y comienzan una serie de desacuerdos entre éstos hasta el 2003. Momentos en los que también las declaraciones presidenciales descienden, por lo que la divergencia ideológica podría estar afectando a la bilateralización desde su aspecto negativo. De hecho, es en el año 2000 cuando se dan la mayor parte de los desacuerdos en las negociaciones que, a pesar de no ser trasladable al nivel de decisiones final, puede estar explicando buena parte de sus resultados. También en el año 2001 se registra un alto grado de divergencia, y de desacuerdos bilaterales en las negociaciones entre todos los países, destacándose el aumento de los desacuerdos entre los menores, tendencia contraria a la registrada en 1999. La baja en la convergencia ideológica entre los gobiernos de esos años puede haber aumentado la cantidad de desacuerdos bilaterales y; como vimos para el año 1999 (y, en menor medida, en el 2000), los consensos alcanzados estarían dados por el apoyo de los países menores.

Asimismo, también vimos en el capítulo 3 que los vetos fueron significativos por esos años; por lo que al descender la convergencia ideológica, las negociaciones pueden haberse canalizado hacia el tratamiento bilateral de los desacuerdos.

Por su parte, en el 2002 los desacuerdos bilaterales continúan altos entre todos los socios, registrándose acuerdos significativos sólo entre Brasil-Uruguay y entre Argentina-Paraguay; por lo que también podría decirse que los países menores actuaron inclinando la balanza, hacia uno y otro lado. La convergencia ideológica comienza a recuperarse en 2002; aunque sin alcanzar aun los niveles previos, veíamos que es en ese período cuando comienzan a registrarse las manifestaciones de la transformación en como los gobiernos entendían la integración. El aumento de los desacuerdos bilaterales y la baja en la cantidad general de negociaciones bilateralizadas pueden indicar, como hiciéramos referencia en el capítulo 2, que las negociaciones sobre la reformulación del proyecto de integración fueron arduas.

A partir del año 2003, como decíamos, comienzan nuevamente a ser registrados niveles significativos de acuerdos bilaterales entre Argentina y

Brasil, que alcanzan sus picos en 2004 y 2013; es posible que el aumento en la convergencia entre ambos gobiernos mayores haya contribuido claramente al aumento de la bilateralización de la toma de decisiones en esos años. Asimismo, vemos que también son relevantes la cantidad de desacuerdos entre ambos países, producto del aumento en la cantidad de asuntos tratados en las negociaciones.

Además, tal como veíamos anteriormente, la convergencia ideológica *a medias o dividida* (una entre Argentina y Brasil y otra entre Paraguay y Uruguay) se manifiesta en el nivel de desacuerdos de los menores con respecto a los mayores para el año 2003. Si bien los acuerdos entre éstos últimos no representan un nivel tan significativo como su tendencia a discordar de los mayores; dicha tendencia se refuerza en el año 2004, cuando los acuerdos entre los mayores se manifiestan ampliamente, descendiendo el nivel de desacuerdos entre ambos y aumentando el nivel de acuerdos entre los países menores. Además, el nivel de desacuerdos entre un mayor y un menor aumenta; no obstante ello, los acuerdos entre éstos también pueden considerarse significativos. En el 2004 no se registraron declaraciones presidenciales, cuestión que, como indicáramos anteriormente, puede ser explicada por esta convergencia dividida. Por su parte, vemos que el grado de bilateralizacion de las negociaciones en 2003 y 2004 aumenta; por lo que la convergencia dividida también puede haber afectado la negociación de desacuerdos bilateralmente.

En los años 2005 y 2006, cuando veíamos que la convergencia hacia la izquierda comienza a hacerse mayor, al incorporarse Uruguay al bloque argentino-brasileño; vemos que el grado de bilateralización de la toma de decisiones disminuye hacia los niveles previos a las crisis; por lo que podría decirse que la mayor convergencia aumentó la cantidad de consensos automáticos (que en el capítulo anterior veíamos aumentar en 2006). Además, mientras aún se registran acuerdos bilaterales entre los mayores; aparecen nuevamente acuerdos entre Uruguay-Brasil; así como también, desacuerdos entre los países menores. Lo que lleva a pensar aún más fuertemente que, como el único país que divergía ideológicamente era Paraguay, pueden haber aumentado los consensos automáticos de los demás países. No obstante ello,

vemos que el nivel de desacuerdos entre Argentina-Uruguay por esos años es bastante significativo aun, hecho que puede estar motivado por la desavenencia con relación a la instalación de las papeleras.

Ya en 2007 comienza a registrarse este aumento en la convergencia ideológica representada por la cantidad de declaraciones, demostrando que la convergencia plena puede estar afectando la cantidad de decisiones tomadas (también en aumento); siendo algunas de ellas, producto del aumento de la bilateralización de la toma de decisiones. Entre los años 2007 y 2009 los acuerdos bilaterales en las negociaciones de los dos países mayores registran un aumento; y los menores asumirían el papel de actuar como apoyo a alguno de los mayores en sus desacuerdos, nuevamente. Así, se ve un aumento de los acuerdos entre Paraguay-Argentina y Paraguay-Brasil; así como también un aumento en los acuerdos de Argentina-Uruguay (particularmente en 2007) y de Brasil-Uruguay (especialmente en 2009). Esta tendencia se registra hasta el final del período y se hace particularmente evidente en los años en que los desacuerdos entre Argentina y Brasil son significativos.

En 2010 y 2012 años en los que la cantidad de decisiones aprobadas es mayor y la bilateralización de la toma de decisiones también aumenta, los desacuerdos entre los mayores alcanzan niveles altos (particularmente en 2012). Así, mientras que en 2010 podría decirse que dichos desacuerdos se vieron mitigados por el gran apoyo de Paraguay a Brasil; en el 2012 podríamos asumir que fue Uruguay quien lo apoyó. Por su parte, la convergencia ideológica reflejada en las Declaraciones alcanza niveles particularmente altos en esos años; por lo que podría decirse que si bien Argentina y Brasil fueron los motores de la reformulación de la idea de Mercosur y que su convergencia ideológica se tradujo en las negociaciones; es posible que en los últimos años no sea tan fuerte y que las divergencias entre ambos se hayan mitigado por el aumento también de la convergencia con los demás países.

Por otro lado, en el 2013 existe la particularidad de la entrada de Venezuela (consecuente de la suspensión de Paraguay); si bien es prematuro hacer conclusiones, es verdad que los desacuerdos entre Venezuela y Brasil en las negociaciones alcanzaron niveles significativos ese año. A pesar de que

las declaraciones presidenciales disminuyen en el 2013, puede decirse que la convergencia ideológica se mantiene en altos niveles hasta el final del período de estudio, cuando la cantidad de declaraciones vuelve a aumentar. El aumento en el grado de bilateralización de 2012 y 2013 puede dar cuenta de la baja relativa en la convergencia ideológica, siendo una vez más un claro mecanismo para la construcción de consenso. Cabría preguntarse si su caída en el 2014 puede estar explicada por el aumento en la convergencia ideológica de ese año.

Estas aproximaciones al efecto que puede estar teniendo la convergencia ideológica de los gobiernos sobre la bilateralización de la toma de decisiones no son definitivas; ni generalizables, puesto que estamos comparando unidades de análisis diferentes. Sin embargo, pueden darnos ciertas aproximaciones para saber cómo se tomaron las decisiones dentro del Mercosur y establecer ciertos patrones en los consensos obtenidos a nivel bilateral. Si, como efecto de las asimetrías, la bilateralización de la toma de decisiones se manifiesta en las negociaciones; ya que cada país por sí mismo estaría en una relación asimétrica con respecto a otro y, producto de dicha relación asimétrica, actuaría con un mayor interés cuando la asimetría es mayor, es probable que la convergencia ideológica entre dos países asimétricos refuerce la tendencia a que los menores apoyen a los mayores en las negociaciones.

Cuando la convergencia es menor, es posible que la relación bilateral asimétrica se disloque hacia el apoyo a otro país que, también en situación de asimetría, estaría más cercano ideológicamente de sus intereses; por lo que la bilateralización como efecto de las asimetrías continúa manifestándose y actuaría claramente para dirimir conflictos ideológicos entre los miembros.

Por otra parte, las modificaciones ideológicas en los gobiernos de los países miembros se traducen en las negociaciones del Mercosur y afectan no solamente la manera en que los asuntos son tratados y la multiplicación de los temas; sino también la construcción de los consensos. Los acuerdos bilaterales derivados de la mayor convergencia ideológica entre dos de los gobiernos han contribuido a que las decisiones sean efectivamente tomadas. Así como

también, la bilateralización de los desacuerdos podría estar afectada por la divergencia ideológica entre los gobiernos y, como mecanismo de construcción de consenso, podría contribuir a que las decisiones se tomen cuando la convergencia entre los gobiernos no es total. Estos cambios en cómo los gobiernos entienden el Mercosur hacen que los énfasis en los asuntos tratados sean diferentes en los dos momentos; sin embargo, las negociaciones entre países con intereses políticos similares hacen que, en el segundo, se tomen más decisiones que en el primero.

Para hacer un análisis más profundo de dichas relaciones y supuestos, veamos ahora cómo se han comportado los países respecto a las iniciativas brasileñas que, como sabemos, son las mayoritarias.

4.2 Brasil como imán de la bilateralización

Tal como la literatura especializada lo indica, Brasil pasó por una reformulación de su política exterior a partir de la virada del siglo. Asimismo, algunos cambios son advertidos ya anteriormente en la formulación de la política externa brasileña. La *personificación de la política externa*, o el concepto de *diplomacia presidencial*, han sido conceptos utilizados por algunos analistas para afirmar que estamos ante un tipo de formulación de política exterior diferente a la que tradicionalmente Brasil ejercitaba a través de Itamaraty, por ejemplo. (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; Lima & Coutinho, 2007; Hirst, 2009a; LIMA M. , 2010; NETO, 2012).[212] Más recientemente, se ha

[212] Además, cabría preguntarse sobre los efectos de la dimensión institucional de cada país sobre la formulación de política exterior. Si bien este tipo de análisis escapa a los objetivos de esta tesis, los diferentes mecanismos de *accountability* ante los partidos políticos y de autonomía relativa de las burocracias diplomáticas pueden estar influenciando indirectamente el grado de bilateralización a través de sus consecuencias para la formulación de la política exterior. En este sentido, es interesante la conformación de autonomías relativas en la formulación y conducción de la política exterior de cada país como argumenta Lima, por

asumido que hay un cambio en la formulación de política exterior brasileña, pautada por un tipo de liderazgo *cooperativo* (Lima M. R., 2014; Riggirozzi & Tussie, 2012; Milani, Muñoz, Duarte, & Klein, 2015).

El relativo éxito en las iniciativas brasileñas dentro del Mercosur podría ser una manifestación de ese liderazgo cooperativo que el país ha mantenido como política exterior en los últimos años; y que éste liderazgo sea uno de los incentivos para la mayor bilateralización de la toma de decisiones en torno a sus iniciativas. Este último apartado está dedicado a evaluar dicha afirmación.

A pesar de que las declaraciones presidenciales son conjuntas (éstas reflejan siempre algún tipo de entendimiento común a todos los países), también es verdad que las iniciativas de las mismas pueden estar vinculadas al país que detenta la PPT del bloque al momento de su formulación. Así, vemos que no solamente Brasil ha sido *imán* de la bilateralización en las negociaciones de las decisiones, sino que también, ha sido el país que más ha promovido declaraciones conjuntas en sus Presidencias. Este puede ser un dato menor, pero abre los caminos del análisis a pensar en cómo dichas declaraciones fueron formuladas y cuál es el papel que los presidentes han tenido en su enunciación. Así como también, a la posibilidad de que se establezcan compromisos regionales por fuera del Mercosur a través de éste mecanismo de declaraciones presidenciales conjuntas, que se ha visto reforzado en los últimos años. Esto puede deberse a los cambios en la manera en que se conduce la política exterior de los países del bloque, especialmente los aspectos mencionados encima sobre el liderazgo cooperativo brasileño, al aumento en la convergencia ideológica entre Argentina y Brasil que se comentara en el apartado anterior y a las mayores o menores afinidades personales que se establezcan entre los presidentes del bloque. La imposibilidad de acceder éste tipo de negociaciones a nivel de cúpula hace que el análisis sea necesariamente restringido a las actas. Por lo que, en primer lugar, fueron analizadas las iniciativas brasileñas registradas en la base de datos documental con especial foco en las manifestaciones de dicho liderazgo

---

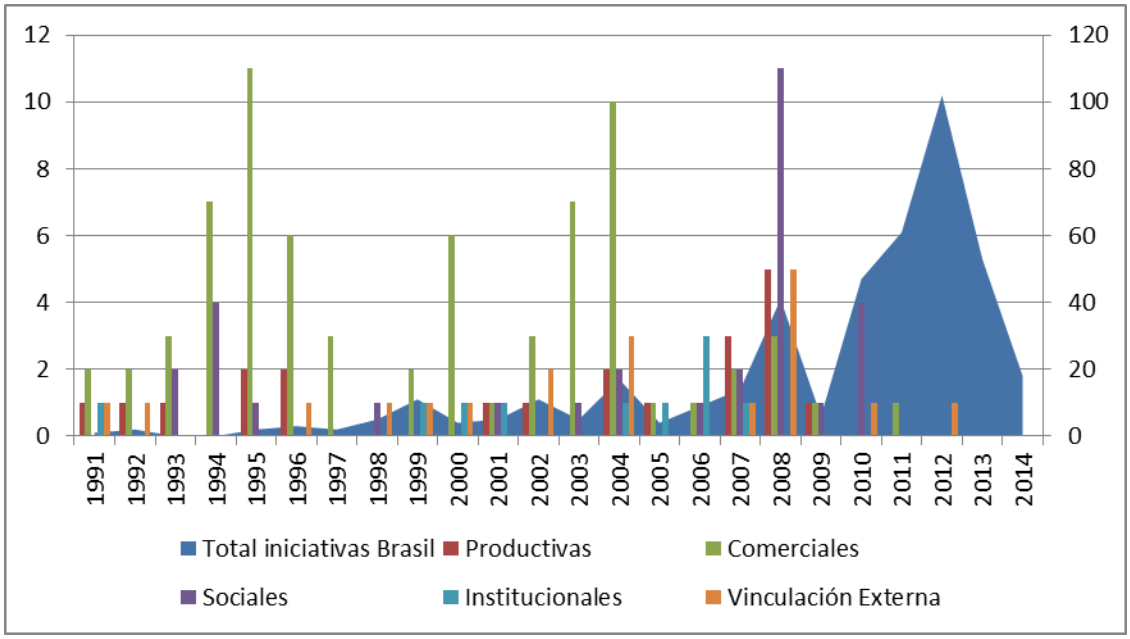
ejemplo para el caso de Brasil, sobre la existencia de trayectorias dependientes y de mecanismos de auto-reproducción, a partir de la constitución de Itamaraty como reducto de institucionalización y consolidación de tales políticas (LIMA M. , 2005).

y, en segundo lugar, se analizaron las diferentes reacciones de los países del Mercosur en las reuniones ante sus iniciativas, focalizando el análisis en cómo Brasil actuaría como imán de la bilateralización.

En el gráfico n° 47 vemos la evolución de las iniciativas brasileñas codificadas en todo el período. Se graficó en el área (azul) la totalidad de iniciativas colocadas por Brasil, ya sea en los órganos y reuniones especializadas consultivas, como en los dos deliberativos la CCM y el GMC. Mientras que, en las columnas vemos las iniciativas brasileñas a las que fue posible hacerles seguimiento de las reacciones por parte del resto de los miembros. Para que los resultados fueran más claramente visibles, se optó por colocar en un eje secundario a la totalidad de las iniciativas registradas (derecho); mientras que al detalle de los asuntos con seguimiento, se los graficó por columnas (eje principal izquierdo) y se los agrupó por temas: productivos (aquellas iniciativas que hacían hincapié en la integración productiva); comerciales; sociales; institucionales (las iniciativas que hacían referencia a la construcción institucional del Mercosur) y vinculación externa (las que se referían a negociaciones con actores extra-bloque).[213]

Gráfico n°47-Evolución de las iniciativas brasileñas, 1991-2014 (referencias):

[213] Cabe resaltar que, como la cantidad de actas analizadas es menor que el total de reuniones, no es posible hacer conclusiones generalizables sobre las iniciativas de ninguno de los países registradas en el estudio (ya que estas no siempre fueron identificables). Sin embargo, el análisis indicó tendencias en los patrones de comportamiento intergubernamental durante las negociaciones. Aclarando, además, que la totalidad de iniciativas graficadas en el área son las registradas en las negociaciones; mientras que las graficadas en las columnas, representan las iniciativas a las que se les pudo hacer el seguimiento de las reacciones de los demás países, mucho menores y no representativas del total de las iniciativas brasileñas.



Fuente: elaboración propia en base a NVivo y a www.mercosur.int

Así como la cantidad de decisiones y declaraciones, las iniciativas de Brasil también han tendido a crecer y constituyen la mayor parte de las iniciativas registradas y de los insumos para las decisiones tomadas por el Mercosur. Por lo que, podría decirse, que son un reflejo de cómo se ha diversificado la agenda de éste; además de ser una manifestación del control ejercido por Brasil sobre la agenda mercosureña.

Al inicio del período, se observa que las iniciativas codificadas eran mucho menores que las registradas en el segundo, claramente a partir de 2008 hubo un crecimiento de la cantidad de iniciativas brasileñas que evoluciona hasta el final del período (en el año 2009 hubo una caída de la cantidad de referencias, debido, justamente, a que fueron los países pequeños del bloque quienes detentaron la PPT). Asimismo, conseguimos observar que para el último período comienza a haber un vacío en los temas a los que pudo hacerse el seguimiento de las reacciones del resto de los países; no así, en la cantidad de intervenciones de dicho país en las negociaciones, esto está directamente ligado a restricción en la disponibilidad de las actas de las reuniones con las que cuenta toda la investigación.[214]

[214] La mayor parte de las iniciativas codificadas de Brasil para los últimos años han sido modificaciones al AEC y las reacciones a estos pedidos por parte de los países no se explicitan en la CCM, por lo que no pudieron registrarse en la base de datos.

Las iniciativas sobre integración comercial tienen presencia durante todo el período con dos momentos considerados importantes, en 1995 y en el 2004. No puede decirse que hayan disminuido las intervenciones brasileñas respecto a asuntos comerciales en los últimos años, aunque sí hubo una disminución de las reacciones a las mismas. Las iniciativas brasileñas sobre asuntos sociales han tenido una presencia relativamente temprana en las negociaciones a partir de 1993, aumentando hacia 1994; pero es en el 2008 cuando alcanzan su punto mayor. Por su parte, las iniciativas institucionales comienzan a tener más presencia a partir de 1999 y alcanzan su pico en 2006. Mientras que la vinculación externa ha estado presente en todo el período, siendo más significativas este tipo de iniciativas a partir de 2004.

En el año 1991 los asuntos sobre fronteras y aduanas, implicaciones técnicas del GATT (ambas con una nueva referencia en 1995); prioridades de los grupos de trabajo y la vinculación con Estados Unidos, fueron parte de las iniciativas brasileñas a las que pudo hacérseles seguimiento.[215] Mientras que la preocupación por los asuntos tratados en los grupos de trabajo se retoma en 1999 y 2000 (momentos especiales dónde Brasil determinó las líneas de acción de los mismos)[216]; la vinculación con Estados Unidos no vuelve a estar presente en las iniciativas brasileñas en el resto del período (al menos en las actas escogidas para codificación).

Ya, las iniciativas sobre agricultura (cuya primera se encuentra en 1992) han estado presentes a lo largo de todo el período, con referencias en 1996, 2002 y 2005[217]; pasando a ser específicas sobre agricultura familiar a partir de 2004 (2007 y 2008). En 1994 encontramos la primera referencia a otro de los asuntos que han tenido fuerte presencia en las iniciativas brasileñas, la idea de generar un código aduanero común (con referencias en 2000 y 2004).[218]

---

[215] Informe GMC 1991, Acta 04, Anexo 5.
[216] Ante las preparaciones para la reunión de la Cumbre del Grupo de Rio, Acta Reunión Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), Acta 01/1999.
[217] Informe GMC 1992, Acta 01; Informe GMC 1996, Acta 04; Reunión Extraordinaria GMC 2002, Acta 01; Informe GMC 2005, Acta 03.
[218] Mientras que la primera referencia hace hincapié en la creación de un Grupo *Ad hoc* para la elaboración de un código aduanero; las siguientes consolidan la posición de que deben cumplirse requisitos mínimos para la UA antes de la elaboración de un código y la última define

También observamos que entre los años 1994 y 1997 hubo especial énfasis en la negociación de medidas para consolidar la UA; sin embargo, se registraron desacuerdos con Argentina en la aplicación de medidas no tarifarias. Por esos años, además, se dan la mayor parte de las iniciativas codificadas sobre aspectos comerciales de la integración; a saber: protección de inversiones (1993), certificados de origen (1992, 1995, 2003 y 2004), defensa de la competencia en la oferta de bienes (1995, 1996, 2002 y 2004), defensa del consumidor (1995 y 1996), política cambiaria (1993), especificidades del sector automotriz (1994); y sobre la construcción de un sistema integrado de comercio exterior (1997, 1999, 2000 y 2004).[219]

Algunas de estas cuestiones han estado presentes en las negociaciones iniciadas por Brasil durante todo el período de estudio: las solicitudes para modificar el AEC de productos específicos (1995, 1996, 2000, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2011); con un énfasis en la eliminación del doble cobro del AEC a partir del 2003; las discusiones sobre los bienes de capital (que contiene referencias en 1995, 97, 2000 y 2008) y sobre las zonas francas (1992, 1993, 1994, 2000 y 2007, respectivamente).[220]

Brasil también fue innovador en el tratamiento de iniciativas no comerciales: educación (1993); informática y telecomunicaciones (1994, 1995 y 2001) y la idea de crear un programa de TV (1998). Este tipo de iniciativas se registraron tempranamente, con relación al momento en que las decisiones al respecto fueron tomadas.

---

la elaboración de un código con características “marco” Informe GMC 1994, Acta 02 Reunión Extraordinaria; CCM/2000, acta 08; CCM/2004, acta 06; GMC/2004 actas 03 y 04.

[219] Protección de inversiones GMC/1993, Acta 02; Certificados de origen GMC/1992, Acta 01; CCM/1995, Acta 05; ya en el 2003 se percibe una modificación en la idea de certificación de origen para la de auto-certificación CCM/2003, Actas 01 y 03; GMC/2003, Acta 03; CCM/2004, Acta 04; defensa de la competencia CMC/1995, Acta 01; CT5/1995, Acta 02; CCM/1996, Acta 04; CCM/2002; Acta 02 y 05; CCM/2004, Acta 03; defensa del consumidor GCM/1995, Acta 03; CCM/1996, Actas 03 y 04; política cambiaria Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales (RMEPBC)/1993;medidas para el sector automotriz GMC/1994, Acta 03; construcción de un comercio exterior integrado CCM/1997, Acta 01; CCM/1999, Acta 04; GMC/2000, Acta 02; GMC/2004, Actas 01 y 02.

[220] Sobre las solicitudes de modificación del AEC, las discusiones sobre la eliminación su doble cobro y la distribución de la renta aduanera véase la tabla n° 24 con las referencias codificadas en el anexo de éste capítulo, pág.385; mientras que las referencias de las discusiones sobre los bienes de capital se resumen en la tabla n°25, pág. 386 dónde también es clara la postura de Brasil presentando en 2003 y 2008 propuestas sobre el tratamiento de los bienes de capital alternativas; asimismo, las referencias a las Zonas Francas pueden verse en la tabla n° 26, pág. 386.

Por su parte, las iniciativas con foco en cuestiones más institucionales (a excepción de las recomendaciones hechas a los grupos de trabajo) fueron posteriores, como la aplicación de la perspectiva de género (2001); la creación del Foro Consultivo de Gobiernos Sub-nacionales (2004); la modificación del Protocolo de Ouro Preto y Olivos (2006 y 2007); las implicaciones prácticas para solucionar las controversias (2001 y 2005); o la vinculación especial con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES-2006).[221]

Por otro lado, han sido posteriormente introducidas en la agenda por Brasil las políticas conjuntas de Derechos Humanos (con 8 iniciativas en 2008); políticas de infraestructura (2001); medio ambiente (2004, 2008 y 2010); el PEAS (2006, 2007 y 2008), las políticas de promoción de las PYMEs (que tiene una primera iniciativa en 1996 y luego se concentran todas en 2007, 2008 y 2009) y las políticas de salud (2003, 2007, 2009 y 2010).[222]

Finalmente, Brasil ha tenido buena parte de las iniciativas de vincular al Mercosur con el resto del mundo; sin embargo, ha evolucionado también ésta categoría a lo largo de los años. Así, mientras que la única referencia al ALCA fue en el año 2000 (y a Estados Unidos en 1991), ya existían en el año 1992 ideas de vincularse con Japón y en 1996 con el Este Asiático (ésta última se repite en el 2008). Por otra parte, su responsabilidad en la conducción de las negociaciones con la CAN o los países andinos se evidencia en 1999 y 2004. Así como también, las iniciativas de vinculación con la UE, 1998 y 2001. La única iniciativa brasileña codificada respecto a la Organización de Naciones Unidas (ONU) fue en el 2008 y se refirió a la insistencia en coordinar posicionamientos conjuntos entre los países socios en todos los organismos integrantes del sistema ONU. Sin embargo, han sido también tempranas sus iniciativas de vinculación con potenciales socios comerciales, fuera de los tradicionales, en el 2000 hay una referencia a la vinculación con Sudáfrica, que se repite en 2002, por ejemplo. Mientras que la real apertura a las negociaciones con países socios del Sur en ejercicio de su liderazgo cooperativo fue posterior; con relación a los países caribeños, fueron

[221] Consultar tabla con las referencias a los documentos codificadas en tabla n° 27, pág. 386
[222] Véanse las referencias en la tabla n° 28, anexo capítulo 4, pág.387.

registradas una serie de iniciativas a partir de 2004 (Caricom y SICA); con los países del Golfo Pérsico y con Cuba, en el 2010.[223]

Por tanto, no solamente la evolución de la cantidad de iniciativas brasileñas en las reuniones previas es creciente, y acompaña la evolución de la toma de decisiones final; sino que también sigue las tendencias encontradas en aquella. Así, la diversificación de la agenda, tanto hacia asuntos no comerciales, como también la idea de vincularse a socios comerciales no tradicionales, comienza a ser clara a partir del nuevo milenio y podrían estar siendo incentivadas directamente por Brasil hacia el resto de sus socios. Resta ahora ver cómo han sido la conformación de los (des)acuerdos sobre tales asuntos.

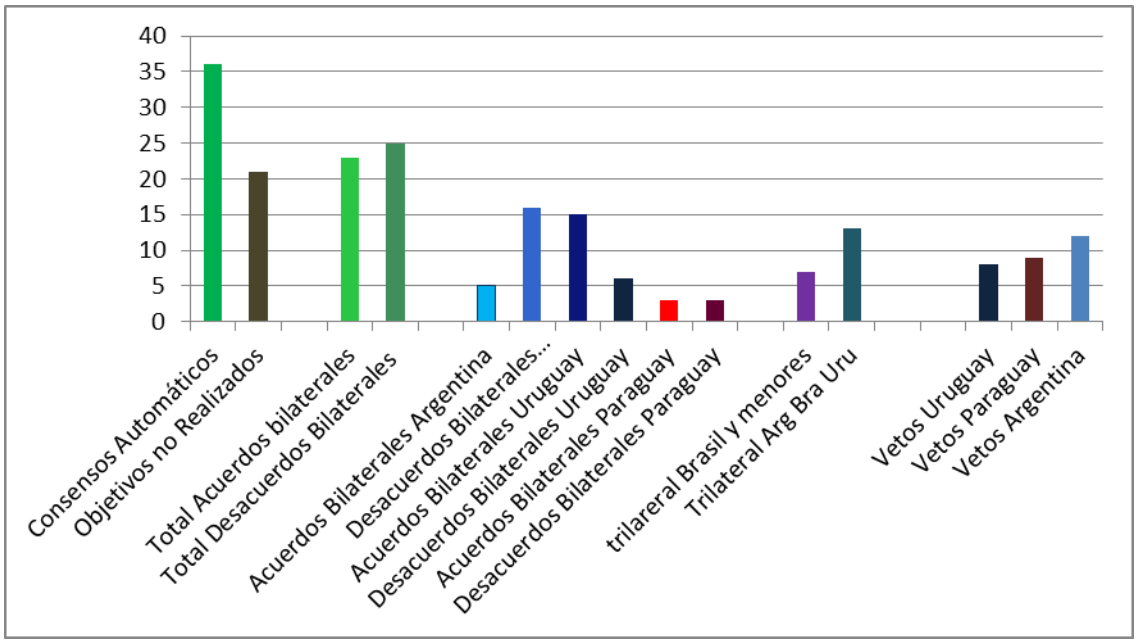
Antes es necesario hacer una salvedad, la cantidad de iniciativas codificadas (esto quiere decir identificadas en las actas) para todos los países no son necesariamente todas seguidas hacia un acuerdo, o desacuerdo bilateral; ni tampoco es posible hacer un seguimiento de los consensos para todas ellas. Por lo que, del total de iniciativas identificadas para Brasil en los 328 documentos que identificaron una iniciativa suya (con 580 referencias lineales); únicamente, en 154 es posible hacer el seguimiento de cómo se conformaron los (des)acuerdos; vetos y consensos. Esto representa el 26,5% de las referencias codificadas y el 47% de las actas seleccionadas para el análisis.

Así, tal como fuera explicitado en el capítulo anterior, la mayor cantidad de Acuerdos bilaterales para las iniciativas brasileñas han sido con el apoyo automático de Uruguay (39); mientras que la mayor parte de los desacuerdos bilaterales han sido con Argentina (55). En el gráfico a continuación se resumen los totales para cada categoría, vemos que los consensos automáticos han sido mayoritarios, frente a la toma de decisiones bilateralizada, para las iniciativas brasileñas identificadas. También, que los desacuerdos bilaterales están levemente por encima que los acuerdos, por lo

[223] Consultar tabla n° 29 con las referencias de codificación en el anexo, pág. 388.

que es posible pensar que hubo una relativa paridad entre las iniciativas presentadas y su aprobación o desaprobación bilateral.

Gráfico n° 48: Cantidad de documentos según tipo de negociación de las iniciativas brasileñas



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

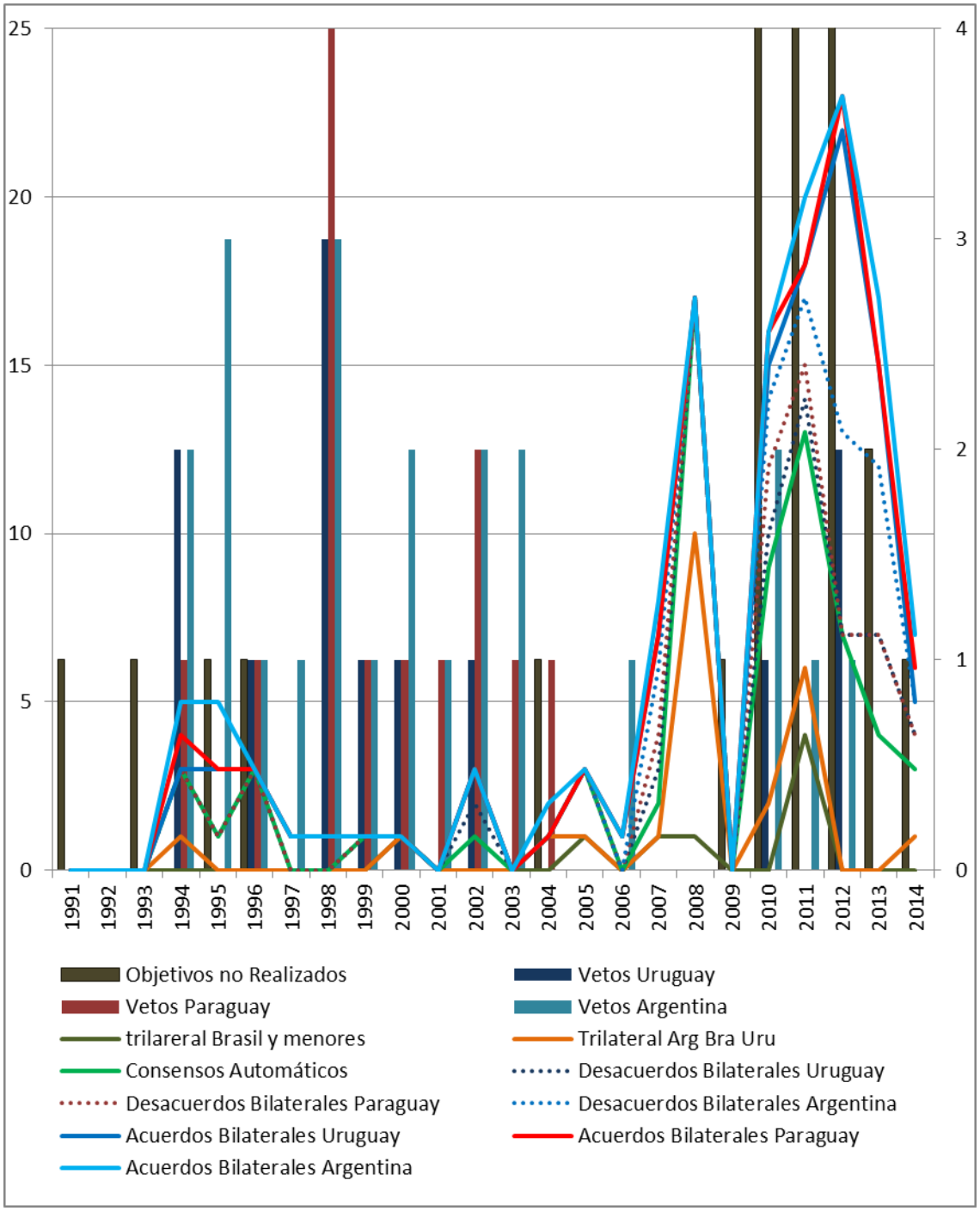
Si observamos los apoyos *trilaterales* a las iniciativas brasileñas, vemos que la cantidad de veces que tuvo el apoyo automático de Argentina y Uruguay, es la más relevante. Así como también, se destaca el apoyo que tuvieran algunas de sus iniciativas por parte de ambos países menores. Por su parte, los vetos recibidos a sus iniciativas han sido, mayoritariamente, también de Argentina. Podría decirse, entonces, que Brasil ha sido *imán* de las negociaciones; ha sido quien más tiene y aprueba iniciativas tanto automáticamente, como bilateral y trilateralmente. Así como también, ha sido quien más ha tenido vetos, tal como lo planteara el capítulo anterior respecto a las asimetrías. El otro lado de esa afirmación es ver como se refleja la relación asimétrica con Paraguay; siendo el país que tuvo menos iniciativas y decisiones aprobadas, ha sido el país que menos le ha dado énfasis a su relación con Brasil. Cosa que sí ha hecho, claramente, Uruguay al apoyarlo en buena parte de sus iniciativas. También es posible que la percepción y capacidad de Paraguay de llevar adelante su propia agenda en las negociaciones se vea afectada grandemente por el contexto asimétrico y no se

manifieste ante algunas iniciativas; o que prefiera pendular, como algunos analistas lo afirman, y aproximarse a Argentina en los momentos en que ésta afronta una gran oposición de Brasil o de Uruguay, con el fin de obtener más beneficios en las negociaciones posterior o paralelamente (Rodríguez, 2001).

Por otro lado, la manera en como Brasil ejerce su liderazgo en la región puede afectar la cantidad de consensos y la cantidad de oposiciones que obtiene en sus iniciativas; para saberlo es necesario enfocar el análisis en su evolución en el tiempo. Todas estas hipótesis ameritan mayor análisis sobre las actas para poder ser asumidas cabalmente; sin embargo constituyen tendencias que son identificadas plenamente a través del análisis documental.

En el gráfico n° 49 se observa la evolución de las reacciones a las iniciativas brasileñas de acuerdo a cómo me comportaron los demás países en las negociaciones. Debe hacerse la salvedad que no todas las iniciativas codificadas obtuvieron respuestas en las actas respecto al tipo de negociación (esto es, al posicionamiento de los demás países); por lo que no son todas las iniciativas de Brasil están reflejadas en el gráfico y sí, únicamente las que pudo hacerse ese seguimiento y se identificaban en el gráfico n° 47. En las líneas y con el eje izquierdo, vemos la evolución de los acuerdos bilaterales con Argentina, Paraguay y Uruguay en las líneas llenas; mientras que en las puntuadas, se ve la evolución de los desacuerdos bilaterales. Además, están graficados en líneas los consensos automáticos y las negociaciones trilaterales de las iniciativas brasileñas, con ambos países menores y cuando fueron apoyadas por Argentina y Uruguay conjuntamente. Mientras que en el formato de columnas, y utilizando el eje derecho, se graficaron los vetos a las iniciativas brasileñas según el país que lo realizara y los objetivos no realizados (las iniciativas identificadas que no llegaron a una decisión final).

Gráfico n°49 - Evolución de las Negociaciones de las iniciativas brasileñas, 1991-2014 (referencias):



Fuente: Elaboración propia en base a NVivo e información disponible en www.mercosur.int

Una primera mirada al gráfico lleva a pensar que, efectivamente, la evolución de las iniciativas de Brasil es representativa de la evolución de la agenda mercosureña (basta comparar las tendencias encontradas en el capítulo 3 para su evolución agregada con éste gráfico y encontrar las similitudes). El primer momento, particularmente entre 1994 y hasta 2003, hubo una gran concentración de vetos a las iniciativas brasileñas; mientras que estos son casi insignificantes entre 2004 y 2010 y hacia el final del período. Así como

lo veíamos en los capítulos anteriores; al aumentar las iniciativas brasileñas, también aumentaron, claramente a partir de 2006, la cantidad de acuerdos y desacuerdos bilaterales; así como también los consensos automáticos. Estas evidencias van de la mano con las encontradas en el capítulo tres y apuntan más claramente como Brasil ha sido imán de las negociaciones.

El nivel de objetivos no realizados es relativamente bajo en el primer período, mientras que hacia el final del segundo, particularmente en el 2011, se evidencian con un poco más de frecuencia las trabas hacia las iniciativas brasileñas. Sin embargo, esta tendencia es relativa, puesto que el aumento en la cantidad de iniciativas puede estar afectando todos los guarismos y, como no se trata siempre de los mismos documentos, es imposible hacer una relación que tenga validez entre las iniciativas presentadas y su suceso o fracaso.[224] No obstante ello, los consensos automáticos son una aproximación al nivel de éxito de las iniciativas brasileñas.

En el primer período, particularmente entre 1991 y 1993 hubo acuerdos registrados para las iniciativas brasileñas únicamente con Argentina. Ya desde 1994 aparecen los acuerdos con el resto de los países; las negociaciones trilaterales y los consensos automáticos[225], aunque todos en menor medida que los acuerdos bilaterales con aquel país. También es temprana la aparición de desacuerdos bilaterales con Paraguay, particularmente entre 1994 y 1997.

El país que aparece acordando bilateralmente con las iniciativas brasileñas durante más tiempo es Argentina, al contrario de la tendencia encontrada en la cantidad de acuerdos bilaterales agregados vista anteriormente, que era con Uruguay. Se observa que el nivel de bilateralización con Argentina es constante en el inicio; aumenta claramente a partir de 1994 hasta 1996; comienza a descender ante el período de crisis, y vuelve a aumentar con la asunción de Duhalde. Además, el grado de bilateralización

[224] Por otra parte, como el criterio de representatividad de la cantidad de las actas no es puro para la selección de los documentos, tampoco lo es el número de negociaciones aquí estudiadas; por lo que todos los guarismos presentados significan tendencias encontradas en las negociaciones analizadas; por tales motivos, las cantidades que los gráficos muestran no son números definitivos; sino representativos de las negociaciones.

[225] Cabe señalar que es posible que los consensos automáticos no se registraran en las actas del primer período, particularmente, entre 1991 y 1995. Y que sea debido a ello que se vean poco representados en las codificaciones y no a su inexistencia.

entre todos los países aumenta exponencialmente en el segundo momento, claramente a partir de 2007; la evolución de la bilateralización con Argentina, sigue el mismo patrón aunque siempre por encima que la bilateralización con el resto de los socios. Las afirmaciones del apartado anterior sobre la tendencia cooperativa entre ambos países a partir de la convergencia ideológica se confirman también en el seguimiento de las negociaciones; así como también, la afirmación de que ambos países han sido el *motor* de las negociaciones del Mercosur.

Los acuerdos bilaterales con Paraguay y Uruguay, que veíamos representativos en cantidades agregadas, se manifiestan levemente en el primer período, 1993-1996, y luego tienden a desaparecer. En el 2005 comienza la tendencia al crecimiento de los acuerdos bilaterales con Uruguay; mientras que los codificados con Paraguay se manifiestan un poco antes, ya a partir de 2003; ambos acuerdos acompañan la tendencia general de crecimiento a partir de 2006 hasta 2013, cuando también comienzan a caer a nivel agregado.

La importancia de la bilateralización en la toma de decisiones está dada también por la baja cantidad de negociaciones trilaterales codificadas; así vemos que los países menores han acompañado a Brasil conjuntamente relativamente pocas veces, en comparación con las veces que ambos han acordado bilateralmente con las iniciativas del su socio mayor. La negociación trilateral entre Brasil y los menores comienza a niveles significativos a partir de 2004, alcanzando su pico en 2011; pero sin llegar a alcanzar los niveles de ninguna negociación bilateral. Por su parte, los apoyos trilaterales a las iniciativas brasileñas entre Argentina y Uruguay son más significativos. Comienzan a manifestarse tímidamente entre 1993 hasta 1995; y en el 2004 aparecen con intensidad aumentando hacia 2008 y 2011; por lo que podría decirse que, además de ser con los apoyos bilaterales de esos dos países, las iniciativas brasileñas también han contado con el apoyo de Argentina y Uruguay de manera conjunta, particularmente en el último período, como veíamos en el apartado anterior.

Los desacuerdos bilaterales también tienen la misma tendencia a crecer; pero están siempre por debajo que los acuerdos en su evolución temporal (contrariamente a la leve preponderancia que veíamos a nivel agregado). Por otro lado, podría decirse que el nivel de vetos, disminuido en el nuevo período, puede estarse manifestando como desacuerdos bilaterales en las negociaciones y, así, Brasil estaría alcanzando consensos de manera bilateral en instancias posteriores, por ejemplo. Esto podría ser una manifestación de la mayor cooperación entre los países en el segundo momento; en este caso particular, estamos frente a las iniciativas brasileñas, por lo que una evaluación similar para el resto de los países podría darnos más informaciones sobre si tales desacuerdos son mutuos.

Asimismo, el aumento en los desacuerdos bilaterales a las iniciativas brasileñas también podría verse como una manifestación del liderazgo cooperativo de Brasil, comportamiento que desincentivaría a los países a manifestar vetos e incentivaría la manifestación de desacuerdos bilaterales para continuar con las negociaciones.

Los consensos automáticos registrados a las iniciativas brasileñas comienzan a evidenciarse también en 1994 hasta 1997; y son altamente significativos a partir de 2006; particularmente, en el año 2008 es el único momento en el que alcanzan el nivel de los acuerdos bilaterales.

Con respecto a los vetos, vemos que en el período en que éstos se concentran, puede verse cierta preminencia de Paraguay por vetar las iniciativas brasileñas; mientras que en el período de despegue de las iniciativas se destacan vetos tanto de Uruguay como de Argentina para las negociaciones con Brasil, aunque no llegan a ser tan significativos como los acuerdos en todo el período.

La preponderancia de Brasil en las negociaciones es manifiesta desde el primer momento, la cantidad de iniciativas presentadas hizo que su poder de agenda fuera mayor que el de los demás países durante todo el período, eso también es producto del contexto asimétrico. Sin embargo, ésta se ha desarrollado a lo largo de los años actuando como imán para alcanzar

consensos automáticos y acuerdos bilaterales a sus iniciativas en el nuevo milenio. Particularmente a partir de 2008 hasta 2014, hubo modificaciones en los asuntos a tratar; así como también en las reacciones de los países socios. Mientras que en los primeros años los vetos a sus iniciativas se hacían más presentes, los vetos del segundo momento son mucho menos que los acuerdos, tanto unánimes, trilaterales o bilaterales. Así como también, el hecho de que los desacuerdos bilaterales fueran manifestados en las negociaciones y no se hayan transformado en vetos mantenidos en el tiempo, con algunas excepciones, es una manifestación de cierto suceso en la estrategia de formulación de política exterior brasileña respecto al Mercosur. Este cambio en el tipo de liderazgo ejercido por Brasil ha sido señalado por la literatura especializada, y también se manifiesta en el presente estudio a través de las iniciativas y en los tipos de acuerdos alcanzados. La ampliación de la agenda hacia temas no comerciales con un ejercicio activo del liderazgo cooperativo ante iniciativas como el FOCEM o el PEAS, fueron manifiestas en las actas de las negociaciones en el segundo momento.

Estos cambios también se revelan en los relacionamientos bilaterales; el aumento de los acuerdos entre Brasil y Argentina, ya registrado a partir del 2003, nos da la pauta para pensar en un liderazgo compartido por dichos años y, al menos hasta que se evidenció una convergencia ideológica total entre los países miembros, puede ser que dicho liderazgo compartido haya bilateralizado las negociaciones entre ambos países hasta 2008; cuando la convergencia hacia la izquierda es total entre los gobiernos del bloque y el nivel de consensos automáticos aumenta hasta alcanzar el de los acuerdos bilaterales. Por tanto, el liderazgo bilateral argentino-brasileño en los años en que no había una convergencia ideológica total entre los gobiernos fue, efectivamente, el motor del consenso necesario para la toma de decisiones.

También por parte de los demás socios se manifiesta un cambio de posicionamiento. Desde que el resto de los países han recibido con buena acogida las iniciativas brasileñas sobre políticas sociales y planes estratégicos; ya no solamente puede decirse que hubo un cambio en cómo Brasil entiende al Mercosur, sino también en cómo éste es entendido por el resto de los socios, al

menos en el período de convergencia ideológica total. Puesto que muchas de las iniciativas de la ampliación de la agenda provienen del resto de los países; podría pensarse en que existen apuestas a nivel intergubernamental que van más allá de las capacidades internas de los países por tratar dichos asuntos y que denotan cierta visión regional en las negociaciones, sobre todo en lo que tiene que ver con los asuntos de integración productiva, por ejemplo.

Los cambios en la manera en como el regionalismo es entendido desde los actores tienen por base fundamentos ideológicos, sin dudas. Pero también tienen que ver con las percepciones de los demás y la demanda por liderazgo que se perciba desde el entorno; esto ha modificado la manera en que Brasil se percibe como líder y como ejerce dicho liderazgo. A este respecto, varios análisis de la literatura especializada sugieren que Brasil debería comportarse más asertivamente y ejercer tal liderazgo de manera más activa; sin embargo, y a pesar de las varias percepciones que sus socios puedan tener sobre tal liderazgo, éste se destaca dentro del Mercosur presente desde un primer momento y ha tendido a tener éxito en el segundo. Si bien es posible que en los primeros años ese liderazgo fuera disputado por Argentina; también es verdad que en el nuevo momento del Mercosur esta afirmación ya no puede mantenerse al menos en lo que respecta a la cantidad de iniciativas dentro del bloque. La convergencia inicial entre ambos países que dio génesis al Mercosur, también es el motor de la nueva etapa del Mercosur, claramente bilateralizada entre ambos países desde 2003 a 2008 que tuvo su principal manifestación en la firma del Consenso de Buenos Aires.[226]

La importancia de dicha bilateralización también se manifiesta en la percepción que tienen ambos gobiernos en sus discursos presidenciales, como lo expusiera Granato en su análisis de las declaraciones conjuntas entre ambos países, las concepciones integracionistas de Lula y Kirchner señalan claros posicionamientos conjuntos en cuestiones que atañen al Mercosur.

[226] Firmado en octubre de 2003, el Consenso de Buenos Aires es una declaración bilateral que sienta las bases de la idea de Mercosur que tenían Lula da Silva y Kirchner como un compromiso a incentivar la cooperación bilateral y regional para la concreción de objetivos políticos claramente identificados con el paradigma de izquierda o anti-neoliberal.

> En suma, después de haber analizado once declaraciones bilaterales, que corresponden a compromisos de integración firmados por Brasil y Argentina durante el período que corresponde al foco de este libro, destacamos que tales documentos referencian acciones que, por su parte, extrapolan al dominio de ambos países. Visto el status de países mayores, consideramos que los compromisos aquí descriptos ejercen efectos, también, en el plano regional, funcionando como motor propulsor de una nueva integración de carácter más amplio [traducción libre]. [227] (Granato, 2015, pág. 147).

La posición de Brasil como *imán* de la integración planteada por este trabajo asume que las negociaciones en el Mercosur son ampliamente conducidas por éste durante todo el período de estudio. Manifestada a través de la cantidad de Decisiones, Declaraciones e iniciativas realizadas en los foros multilaterales del bloque; esa posición de *imán* es producto del contexto asimétrico que hace que las relaciones se bilateralicen más con el país mayor. Sin embargo, el tipo de formulación de política exterior que tenga cada país miembro y, en especial Brasil, puede afectar directamente ese rol. En los últimos años, los cambios en la manera en como Brasil ha entendido la integración regional reflejan un ejercicio cooperativo del liderazgo regional. Éste, a su vez, se manifiesta en el aumento en la cantidad de decisiones, declaraciones e iniciativas dentro del Mercosur que han tenido a Brasil como principal protagonista y en el aumento del éxito en la concreción de sus objetivos. No obstante ello, Argentina, como actor fundamental en la formulación de la política brasileña; ha acompañado el liderazgo ejercido por Brasil dentro del Mercosur, aunque no sin cuestionamientos[228], y ha sido bilateralmente que ambos países se transformaron en los principales propulsores de los cambios advenidos en los últimos tiempos.

A pesar de ello, los países menores también han acompañado dichos cambios como principales ganadores netos. La necesidad de ampliar el concepto de integración asumiendo asuntos económicos, políticos, sociales y

[227] Em suma, após termos mencionado onze declarações bilaterais, que correspondem a compromissos de integração firmados por Brasil e Argentina durante o período que corresponde ao foco deste livro, destacamos que tais documentos referenciam ações que, por sua vez, extrapolam o domínio de ambos os países. Visto o *status* de países maiores, consideramos que os compromissos aqui descritos exercem efeitos, também, no plano regional, funcionando como motor propulsor de uma nova etapa da integração de caráter mais amplo.

[228] Véanse a éste respecto (Miranda, 2011; Saraiva, 2007). Mientras que para los cuestionamientos al liderazgo brasileño ejercidos por todos los países del Mercosur consúltese Malamud (2012), dónde el autor cuestiona la visión del liderazgo brasileño a partir de la existencia de dichos cuestionamientos y su imposibilidad de retrucarlos.

culturales como objeto de políticas conjuntas, ha aumentado su rol en las negociaciones; así como también, son los principales beneficiarios de algunos de los programas de integración productiva y del tratamiento de las asimetrías. Además, se han revelado capaces de seguir a sus socios mayores en las iniciativas de la agenda ampliada demandando, buena parte de las veces, su cumplimiento y aplicación.

Por su parte, las variables políticas que intervienen en el contexto asimétrico se manifiestan altamente relevantes para el desarrollo del proceso de integración. De hecho, las modificaciones en la concepción de la integración regional que tuvieran los gobiernos de la región en el segundo momento, fueron la principal motivación para las modificaciones introducidas en la agenda del bloque. Independientemente de qué país haya tenido las iniciativas para la integración ampliada, la convergencia ideológica entre los gobiernos hizo que se aumentara el tratamiento de asuntos bilateralmente, alcanzando más fácilmente los acuerdos. Claramente, en la segunda etapa y cuando la convergencia es total, hubo un aumento exponencial no solamente de la cantidad de asuntos tratados, sino de su bilateralizacion. Además, cuando la convergencia ideológica fue menor, aumentaron los desacuerdos en las negociaciones bilaterales. Por último, en el momento de convergencia ideológica hacia el neoliberalismo, hubo menos desarrollo en las negociaciones que si lo comparamos con el nuevo momento; sin embargo, la bilateralización en aquella época también registraba altos niveles de acuerdos. Finalmente, siendo Brasil el imán de las negociaciones, la formulación de su política exterior afecta directamente al Mercosur, y cómo se comporten el resto de los países frente a sus iniciativas (de acuerdo a la mayor o menor convergencia ideológica y a su formulación de la política exterior) hacen de la bilateralización el principal mecanismo para alcanzar sus intereses.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo general comprender las dinámicas de relacionamiento dentro del Mercosur desde la óptica de las asimetrías. A través de un análisis empírico del proceso decisorio del Mercosur, se intentó dar cuenta de los efectos estructurales que el contexto asimétrico genera dentro de éste. La principal consecuencia de las asimetrías para el proceso decisorio ha sido su bilateralización. El proceso de integración asimétrico implica que las relaciones intra-bloque no son iguales para todos los socios; algunos tienen más capacidad de alcanzar sus objetivos en las negociaciones, así como de controlar la agenda. La teoría de la asimetría plantea que las relaciones entre socios dispares tendrán, también, disparidades de atención y de percepción entre ellos. Dentro del Mercosur, esas asimetrías en la atención se manifiestan a través de la bilateralización de la toma de decisiones entre los cuatro países miembros durante todo el periodo de estudio.

La dimensión política interviene en dicha bilateralización haciendo que las diferentes combinaciones de bilateralidad entre los países se modifiquen de acuerdo a la convergencia ideológica de los gobiernos y a la formulación de su política exterior. El hecho de que Brasil sea el país con mayor asimetría, respecto al resto de sus socios, hace que la bilateralización se dé, buena parte de las veces con ese país, que actúa como imán de las relaciones intra-Mercosur.

Los objetivos específicos de la tesis se alcanzaron a través del análisis empírico documental que se propuso como estrategia de investigación, cuyos resultados fueron expuestos a lo largo de los capítulos. Dicho análisis, constituyó una forma de acercarnos al objeto de estudio y permitió alcanzar resultados con detalles de datos que, muchas veces, dificultaron su exposición y lectura. Sin embargo, el análisis documental es uno de los elementos relevantes que la tesis plantea para la acumulación de conocimiento respecto al objeto; al proponer una estrategia de investigación que tiene como fuente principal una base de datos creada específicamente para la investigación, los datos construidos son el insumo fundamental del análisis. Por lo que la

distribución de capítulos ha tenido, en todos los casos, un doble propósito, el seguimiento del argumento delineado encima, y su demostración empírica a través de los resultados obtenidos en la investigación, alcanzándose cada uno de los objetivos específicos en ese transcurso.

En el primer capítulo, se construyó la línea argumental de la tesis a través de la revisión de la literatura especializada y de parte de la evidencia empírica encontrada, con el objetivo de detallar los abordajes que sustentan teóricamente al principal concepto que la tesis propone, considerar al Mercosur como un *proceso de integración asimétrico*. Así como también, se hizo hincapié en el marco teórico de los diferentes temas, necesario para el análisis empírico.

Las decisiones del Mercosur se toman en instancias consultivas y deliberativas previas a su llegada al CMC; constituyendo un proceso de toma de decisiones fragmentado en tiempo y espacio. Las decisiones se toman escalonadamente en grupos, reuniones y comisiones, creadas y demandadas por el CMC; dependiendo de los temas, los acuerdos obtenidos en tales instancias constituyen mecanismos institucionalizados para la construcción del consenso (necesario para la toma de decisiones en todos los niveles). Dichos mecanismos ameritan un estudio pormenorizado que puede tener como marco conceptual el concepto de *bypass institucional*; además, se han multiplicado a través de los años ampliando el proceso decisorio hacia la participación de nuevos actores. La construcción de instancias consultivas y deliberativas especificadas por temas es una de las maneras de construir consensos, colocando los asuntos tratados en ámbitos más específicos dónde los actores negociadores tienen mayor comprometimiento con las decisiones, el bypass institucional funciona, generando las bases para que las decisiones lleguen al CMC previamente consensuadas.

La multiplicación de instancias consultivas para el tratamiento de asuntos cada vez más específicos tuvo, al menos, dos consecuencias. Se crearon ámbitos para la participación de nuevos actores y se realizó un esfuerzo institucional que dotó al Mercosur de algunos mecanismos para el establecimiento de políticas conjuntas. Consecuentemente, podríamos preguntarnos si estos esfuerzos por fortalecer institucionalmente al bloque

fueron acompañados de voluntad política a nivel doméstico de darle a las nuevas instituciones las capacidades necesarias para realizar dicha tarea. Es probable que la capacidad de discusión de asuntos específicos genere demandas internas por continuar con las políticas de integración, independientes de las voluntades gubernamentales; esa es, paradojalmente, una línea de análisis plausible de mayor profundización. Por otro lado, hasta dónde esas instituciones comunes pueden estar presentando mecanismos de *lock in*, para los consensos alcanzados en las negociaciones, delante de los posibles cambios de rumbo en el ámbito doméstico, sería el otro lado de esa línea argumental.

Asimismo, la participación de nuevos actores en las negociaciones también en las instancias deliberativas, podría alterar algunos de los mecanismos para la búsqueda de consensos. Una de las constataciones de la investigación es la pérdida relativa de participación del Foro Consultivo de Concertación Política, frente a la posibilidad de que el Alto Representante General del Mercosur tomase las iniciativas de mediador y consultor político entre todas las partes. Esa es otra de las líneas posibles para la profundización del análisis. La relevancia de los nuevos actores asociados y la incorporación de Venezuela al bloque también han tenido tempranas manifestaciones de que podrían alterar los mecanismos para alcanzar los consensos.

No obstante ello, los poderes ejecutivos de los Estados miembros no pierden el protagonismo en la toma de decisiones que han tenido desde la creación del Mercosur. La mayor cantidad de actores participantes en la toma de decisiones lleva a preguntarnos sobre la consecuente ampliación en la legitimidad que esto traería aparejado. Más allá de los debates que puedan generarse en torno a éste concepto, el análisis empírico apunta que hay un mayor comprometimiento político de los gobiernos del Mercosur en la toma de decisiones. La creación de reuniones especializadas por temas aumentó el compromiso de las burocracias medias de las diferentes carteras ministeriales representadas; así como también, la participación de legisladores de los países miembros en algunas de las instancias, generó mayor comprometimiento para la construcción de consensos y para la posterior internalización de las

decisiones tomadas. Cabría preguntarse si esto puede contribuir a aumentar también su eficacia.

Las negociaciones especializadas por asuntos que tienen lugar en las instancias consultivas son diferentes a las registradas en los órganos deliberativos del Mercosur. Son más propositivas y los acuerdos se alcanzan más fácilmente. Esto ha aumentado la demanda, o la capacidad legislativa del Mercosur, en todos los niveles de toma de decisión, sobre todo en el GMC. Ahí también se percibe un mayor comprometimiento político de los gobiernos con los asuntos específicos tratados, según lo demostró el análisis categorial. Esos compromisos políticos podrían variar de acuerdo a los cambios registrados a nivel gubernamental en cada país; sin embargo, existiría una doble legitimidad al consensuar las decisiones sobre temas específicos dentro de instituciones propias del bloque. Algunos ejemplos dónde las negociaciones han sido particularmente consensuadas y dónde podrían existir mecanismos de *lock in* para los consensos son: la Reunión Especializada de la Mujer; la de las Cooperativas del Mercosur y la de Comunicación Social.

En ese sentido, los proyectos de integración que los diferentes gobiernos han desarrollado a lo largo de los años contribuyeron para alcanzar compromisos políticos a nivel de cúpula para la creación de diferentes instancias de toma de decisiones que podrían revelarse independientes de los cambios en los gobiernos del bloque. Así, el desarrollo institucional del Mercosur y su capacidad de ampliar los asuntos tratados conjuntamente fruto de convergencias a nivel político, se multiplicaría. Sin embargo, las asimetrías existentes también en esos niveles, podrían ver afectada la capacidad de alcanzar consensos.

Por su parte, este aumento en la demanda propositiva y en la capacidad legislativa del bloque puede estar perjudicando el desempeño de Paraguay y su participación en la toma de decisiones. Este es un efecto directo de las asimetrías. Mientras que su participación en las negociaciones bilateralizadas tuvo 124 referencias codificadas; la participación de Uruguay en las negociaciones tuvo 211. Además, Paraguay ha tenido menor cantidad de iniciativas y, consecuentemente, de decisiones aprobadas en sus PPT.

Asimismo, la cantidad de negociaciones bilateralizadas también tiende a aumentar en las instancias consultivas previas a la toma de decisiones, reproduciéndose las asimetrías también en esos ámbitos. Si pensamos en que la mayor parte de las decisiones se negocian bilateralmente y que los países con mayor iniciativa tienen más capacidad de alcanzar sus objetivos, éstos son Brasil y Argentina. Las asimetrías manifestadas en dicha relación bilateral brindan más pistas sobre la que ha sido el *motor* del Mercosur. Los desacuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil fueron también asimétricos; Argentina estuvo más veces en desacuerdo con iniciativas brasileñas de lo que éste con las de aquella.

Por tanto, las asimetrías de atención actúan en varios momentos; en el mismo sentido, Uruguay las reproduce en sus comportamientos bilaterales. Ha estado más veces de acuerdo con iniciativas brasileñas y en desacuerdo a iniciativas argentinas; de los que estos países han apoyado o desaprobado sus iniciativas.

Estos comportamientos asimétricos no necesariamente son perjudiciales al funcionamiento del Mercosur. De hecho, ha sido la manera como los gobiernos han desarrollado sus respectivos intereses particulares y colectivos de acuerdo a las diferentes ideas de integración y de Mercosur que tuvieran a lo largo del tiempo. Sin embargo, las diferentes capacidades de controlar las agendas en sus PPTs, oportunidades para hacer valer sus intereses, revelan grandes asimetrías. La creación de instituciones; la ampliación de temas y de actores; y los acuerdos negociados bilateralmente, han sido mecanismos para ampliar la construcción de consensos en el contexto de asimetría madura para todos los países. Dónde las diferentes capacidades en el control de la agenda revelan que existen diferentes capacidades, también, de alcanzar sus objetivos; así como de institucionalizarlos dentro del Mercosur. Algunos países han tenido más oportunidades de construir consensos, valiéndose del tiempo y de la institucionalización de los acuerdos, así como de la estrategia de seguir adelante con las negociaciones de sus iniciativas hacia otras instancias de toma de decisiones, esa práctica es un *modus operandi* del Mercosur institucionalizado desde el comienzo.

Asimismo, en el transcurso de las negociaciones, también fueron evidenciados otros mecanismos de cooperación entre los países, propios de la lógica de la acción colectiva que se expusieran en el capítulo 1. Particularmente, las diferentes capacidades de proponer y llevar adelante los compromisos alcanzados, hacen que los intereses de los países mayores sean más considerados; independientemente de los efectos derivados de las estrategias de *bandwagoning* de los países menores, que también se han revelado oportunamente.

En el segundo capítulo, se introdujeron las principales características institucionales del proceso decisorio del Mercosur que dan la base para la construcción de la estrategia de investigación adoptada en el análisis documental. Así como también, se expusieron sus principales resultados en un panorama general de la cantidad de asuntos tratados y de los objetivos procurados por los diferentes gobiernos a lo largo del tiempo con foco en las variables intervinientes políticas. Se observaron, además, las asimetrías que habían en las decisiones tomadas de acuerdo a las diferentes PPT y la evolución de los principales asuntos que cada país colocó en la agenda.

El estudio indicó que los asuntos más tratados por el Mercosur tuvieron que ver con la integración económica, con la creación de organismos, con la negociación ampliada hacia otros países y con la integración de políticas. Estos asuntos tuvieron una evolución diferente en el transcurso del período de acuerdo a los gobiernos. La integración económica no perdió relevancia en las negociaciones, se abrió paso a las negociaciones de aspectos más productivos que comerciales, aunque las decisiones sobre la UA tienen amplia presencia en las negociaciones durante todo el período. Además, la cantidad de políticas conjuntas en otros asuntos se multiplicó, generándose una institucionalización y un fortalecimiento de los compromisos políticos asumidos en cada una de ellas.

La multiplicación de asuntos tratados, así como también, de los objetivos políticos a realizar para su concreción, aumentaron la cantidad de decisiones tomadas en todo el período para todas las PPTs. La tendencia hacia una mayor productividad de decisiones en el Mercosur es generalizada para todos los

países, aunque existen grandes asimetrías en la cantidad y en los diferentes temas tratados. Por su parte, este aumento exponencial y generalizado de los asuntos tratados fue producto de los diferentes proyectos de Mercosur que los gobiernos tuvieron y pueden estar sinérgicamente relacionados entre sí.

Otro de los asuntos presentes en las decisiones durante todo el período de estudio ha sido la vinculación externa del Mercosur. Ya sea a través de negociaciones con Estados vecinos; de posicionamientos conjuntos ante órganos multilaterales; o de vinculaciones con terceros extra-regionales potenciales socios comerciales del Mercosur. Respecto a los primeros, se ve una tendencia hacia la ampliación del Mercosur a través de negociaciones cada vez más comprometidas con los Estados asociados, algunos con incorporación plena. Como decíamos, la incorporación de los Estados asociados a los organismos deliberativos del Mercosur también ha ampliado la cantidad de actores en las negociaciones, aunque su participación ha sido menor en las iniciativas. Además, a pesar de que el ingreso de Venezuela estuvo sub-representado en el análisis, también fue posible evidenciar algunos cambios en las estrategias de cooperación por parte de los Estados, relacionados con este nuevo actor.

Los posicionamientos conjuntos respecto al exterior del Mercosur también revelan mayores compromisos políticos en la concreción de los objetivos planteados en cada una de las negociaciones. Los que tienen que ver con posiciones concertadas ante organismos multilaterales dependen más de la coordinación previa de intereses y de la convergencia ideológica entre los gobiernos a través del tiempo. Las negociaciones con países posibles socios comerciales, exceptuando las destinadas a la cooperación técnica, se han multiplicado en los últimos años; asimismo, se ampliaron los asuntos tratados y la diversidad de países con los que se negocia.

El tercer capítulo tuvo como principal objetivo la demostración de la bilateralización de la toma de decisiones del Mercosur. Se operacionalizó tal concepto a partir del análisis de las negociaciones en las diferentes instancias deliberativas y consultivas del Mercosur. Se buscó saber qué países habían tenido qué iniciativas y cuándo. Además, cuáles fueron los mecanismos para la

construcción de los acuerdos, hasta su culminación en una decisión unánime. En ese transcurso, se expuso también cómo fue la evolución de los vetos y el éxito relativo de cada país en la concreción de los acuerdos para que sus iniciativas se transformasen en una decisión.

Las negociaciones en el Mercosur son bilateralizadas tanto en sus acuerdos como en los desacuerdos. El contexto asimétrico hace que las iniciativas de los países generen reacciones de apoyo o no apoyo por parte de los demás países, que están determinadas por las diferentes percepciones y atenciones al conjunto de relaciones que representa el Mercosur para cada país. Por lo que la bilateralización de las negociaciones es una condición intrínseca derivada del contexto de asimetría. Al observar las negociaciones del Mercosur con la lente de la teoría de la asimetría, pudimos ver que el conjunto de sub-relaciones asimétricas bilaterales, reproducen esas asimetrías. El nivel de atención y de prioridad que cada país le da al conjunto de las negociaciones es diferente ante una iniciativa de un país mayor, que ante la de un menor. Esas diferencias de percepción, también refuerzan la tendencia a negociar acuerdos de manera bilateral. Además, las reacciones registradas ante las iniciativas son más cuánto mayor es la cantidad de iniciativas planteadas, por lo que eso también reforzaría el contexto asimétrico inicial haciéndolo cíclico.

A su vez, la tendencia hacia la bilateralización aumenta con el correr del tiempo, transformándose en un mecanismo para la construcción de consensos en destaque. Así, la mayor parte de las negociaciones del Mercosur, sea que posteriormente se hayan transformado o no en una decisión, han sido bilateralizadas. Esto quiere decir que buena parte de las decisiones finales que son consensuadas entre todas las partes, se toman a través de mecanismos bilaterales de construcción de consensos. Sea que las iniciativas hayan tenido acuerdos o desacuerdos bilaterales inicialmente; sea que se omitieron posicionamientos; o que se dirimieron los desacuerdos en instancias posteriores de la negociación. De esa manera, la bilateralización del bloque producto del contexto asimétrico, se transforma en uno de los mecanismos para el éxito de las negociaciones.

Por otra parte, vimos que también aumentó la tendencia a haber consensos automáticos y que disminuyó la cantidad de los vetos explícitos a través del tiempo y de acuerdo a las diferentes periodizaciones de convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur. Las manifestaciones de los desacuerdos bilateralizados pueden explicar la disminución de los vetos. Hay más tendencia hacia la negociación de los desacuerdos que hacia la aplicación de vetos explícitos en las negociaciones. La tendencia a aumentar los consensos automáticos y los acuerdos bilaterales (ya sea automáticos o negociados posteriormente) también remiten al mayor comprometimiento político entre los socios del bloque que se comentaba anteriormente.

La participación en las negociaciones en condición asimétrica implica, entonces, dos consecuencias importantes. Que las iniciativas serán expuestas de forma asimétrica y que las reacciones de los demás serán, bilateralizadas. La cantidad de (des)acuerdos bilaterales agregados da una aproximación a la cantidad de negociaciones que fueron bilateralizadas; la manera en como las reacciones fueron conformándose en (des)acuerdos bilaterales según las iniciativas, nos muestran las tendencias de como las asimetrías se reproducen.

La cantidad agregada de acuerdos bilaterales reveló 86 referencias codificadas entre Argentina y Brasil; frente a 135 desacuerdos entre ambos. Le siguen en la construcción de consensos, los acuerdos previos, que no son negociados en instancias propias del Mercosur y que tienden a ser más representativos en el primer período[229], éstos alcanzan 76 referencias. Los acuerdos entre Brasil y Uruguay llegan a 75; casi el doble que los desacuerdos entre ellos, que son 34. Entre Brasil y Paraguay también se conformaron acuerdos significativos, un total de 42 referencias (frente a 26 desacuerdos mutuos); aunque mucho menos que los que Brasil tuvo con Uruguay. O de los que tuvieron entre sí Argentina y Uruguay (42 desacuerdos, frente a 40 de sus acuerdos).

[229] Cabría preguntarse sobre los acuerdos bilaterales extra-Mercosur que se han dado entre sus miembros; en particular, y en los últimos tiempos, el Consenso de Buenos Aires (2003) que sentó las bases de la idea de Mercosur desarrollada por los Presidentes Lula y Kirchner a partir de esa época, es un acuerdo extra-Mercosur de suma importancia para el desarrollo del proceso de integración que no fue negociado dentro de sus ámbitos deliberativos.

Los desacuerdos bilaterales son mayores cuando las asimetrías entre los países son menores; así, hay más desacuerdos que acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil y entre Uruguay y Argentina. Los acuerdos entre Uruguay y Paraguay (30 referencias), por su parte, son más que los desacuerdos; así como los registrados entre Argentina y Paraguay (29 y 27, respectivamente), que también son menos significativos con relación al resto de los (des)acuerdos bilaterales.

Por otro lado, las reacciones a las iniciativas han tenido comportamientos similares. Así, los desacuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil fueron más a las iniciativas brasileñas (56 referencias) que a las argentinas (9). El país que más apoyó a Brasil bilateralmente ha sido Uruguay (40 referencias). La relación entre las iniciativas brasileñas apoyadas por Argentina (16) y las iniciativas argentinas apoyadas por éste (11) es más paritaria; aunque mucho menos significativa. Las iniciativas argentinas han sido más apoyadas por Brasil, seguido de Uruguay (7); aunque éste ha tenido más desacuerdos a las iniciativas argentinas (8). Sin embargo, quién más ha apoyado las iniciativas uruguayas ha sido Argentina (6); seguido de Brasil (4). Es sorprendente la disparidad en la relación asimétrica entre Brasil y Uruguay, en este sentido. A pesar que la cantidad de reacciones a las iniciativas uruguayas registradas puede estar afectando ésta relación.

Las iniciativas paraguayas, por su parte, también afectadas por la baja cantidad de reacciones registradas en las actas, han sido igualmente apoyadas por Uruguay y por Argentina (4); así como también por Brasil (3). Los socios mayores del bloque no han tendido a desacordar con iniciativas de los menores significativamente; ni tampoco se registraron reacciones a las iniciativas específicas entre éstos últimos. Es posible que las negociaciones trilaterales hayan suplido estos mecanismos de construcción de consensos; sin embargo, tampoco la cantidad de reacciones registradas ante las iniciativas es suficientemente significativa como para hacer más conclusiones. A pesar de ello, en el análisis de las negociaciones trilaterales se evidenciaron algunos mecanismos propios de la acción colectiva para el establecimiento de los consensos.

En las negociaciones trilaterales vimos que, agregadamente, éstas son mucho menores que las negociaciones bilaterales; aunque registran una evolución relativamente igual que el resto de los tipos de negociación. El país que más llevó acuerdos en estas negociaciones ha sido Brasil (9) apoyado de Argentina y Uruguay juntos. También ha sido apoyado por los países menores en 8 iniciativas registradas. Entre las iniciativas argentinas trilateralizadas, igualmente, han sido más representativas las que han sido apoyadas por los países menores (5).

Además, esta categoría nos dio informaciones sobre el *timing* del proceso de negociación que merecen especial hincapié. Por un lado, vimos como las asimetrías se reproducen también ante las reacciones de apoyo automáticas de países menores a las iniciativas de los mayores; y cómo los países con más participación en las negociaciones tienen más capacidad de ser seguidos en sus iniciativas. Esto tiene que ver directamente con las asimetrías de percepción que hay entre los países miembros; por su parte, los países menores tienden a apoyar más automáticamente a las iniciativas de los mayores como moneda de cambio por el apoyo de éstos a sus iniciativas en otros ámbitos y/o asuntos.

Por otro lado, se observó que otro de los mecanismos instaurados como prácticas en las negociaciones es la aplicación de vetos implícitos a partir de las omisiones de consideración o de postura ante una iniciativa. En ese transcurso, la principal manera de construir las coaliciones que llevan a los consensos para las decisiones finales, es la de construirlas en instancias posteriores, también a partir de negociaciones específicas que, muchas veces, se han dado por fuera de las instancias deliberativas del Mercosur.

La imposibilidad del seguimiento total de las iniciativas en las actas no permite hacer conclusiones generalizables; sin embargo, vimos cómo se reproducen algunos de los patrones asimétricos y las maneras en que el *timing* en las negociaciones, afecta el proceso de toma de decisiones de forma diferente a los países con mayores capacidades. Ya que en dichas negociaciones posteriores, son éstos países quienes tienen más capacidad de alcanzar el apoyo de los demás.

Por otra parte, el país que más ha sido vetado automáticamente y explícitamente en sus iniciativas ha sido Brasil (59), seguido de Argentina (51); sin embargo, el país que más ha vetado a sus socios también ha sido Brasil; vetando 24 iniciativas argentinas, 15 uruguayas y 13 paraguayas. Seguido de Argentina, que vetó más veces a Brasil (19), Uruguay y Paraguay (11) en sus respectivas iniciativas registradas. Por lo que el control en la toma de decisiones también es ejercido asimétricamente por los países mayores. Siendo éstos quienes más vetan iniciativas de los demás, a pesar de ser quienes más las reciben también. Los patrones de relacionamiento bilateral asimétrico también se manifiestan con relación a los vetos, implícitos o no, ya que también son los países mayores quienes tienen más capacidad de control y contra-propuesta, delante de los vetos implementados por sus socios.

En el capítulo 4 se atendió especialmente a la dimensión política de éstas relaciones asimétricas. Así como la construcción del argumento lo plantea, la convergencia ideológica entre los gobiernos y el tipo de formulación de política exterior de cada uno de ellos (y, particularmente, la de Brasil) podría afectar directamente la evolución de las relaciones intra-Mercosur. Generando condiciones para que la construcción de los consensos, y los (des)acuerdos bilaterales en las negociaciones se modifiquen en función de dos variables que atienden a la dimensión de la política doméstica y regional.

La convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur fue considerada como variable interviniente a lo largo del análisis de todos los capítulos; así, se analizó la posibilidad de que cambios derivados en las diferentes concepciones de Mercosur, provenientes de los cambios registrados en los respectivos gobiernos, pudieran haber afectado la cantidad de decisiones; sus asuntos y los objetivos específicos durante todo el período estudiado. Además, en el transcurso del análisis, se hizo evidente la preponderancia que tiene Brasil en la toma de decisiones del Mercosur.

En el último capítulo se intentó dar cuenta con más detalle de los diferentes patrones y periodizaciones encontradas en el análisis empírico de las decisiones, a través de su contrastación con la (con/di)vergencia ideológica entre los gobiernos. Para ello, se recurrió al análisis de las Declaraciones

conjuntas de los presidentes del Mercosur como una forma de aproximarnos a las variaciones en la convergencia ideológica entre los gobiernos para todo el período. En ese caso, se tomó la cantidad de declaraciones conjuntas como una aproximación de la convergencia entre todos los gobiernos; y se contrastaron con las tendencias encontradas en el análisis categorial, realizado para la cantidad de decisiones tomadas para cada año en los capítulos anteriores. Así como también, en ese último capítulo se hizo especial hincapié en el análisis de las decisiones iniciadas por Brasil, para saber cómo reaccionan el resto de los Estados a sus iniciativas.

Asumiendo que existen diferentes maneras de formular su política exterior con respecto al Mercosur entre los países durante el período de estudio; y que la literatura especializada ha identificado varias de las tendencias encontradas en el análisis empírico, la tesis retomó la idea de que hubo dos momentos con paradigmas diferentes de Mercosur en los que coinciden los gobiernos de los Estados con sus ideas, también diferentes, de integración regional: uno iniciado en la década del 90, identificado con el paradigma neoliberal y que contiene la idea de Mercosur planteada inicialmente por el Tratado de Asunción; y otro a partir del 2003, cuando comienza a delinearse una nueva idea de integración regional entre los gobiernos que componen el Mercosur y que deriva en propuestas que cambian la orientación inicial del proceso de integración. Sin embargo, la existencia de estos dos momentos de convergencia ideológica y de formulación de la política exterior convergente entre los países del bloque no fue continua ni completa.

A través del análisis de las Declaraciones nos aproximamos a las variaciones en el tiempo entre la convergencia de los gobiernos y las formas como se tradujeron dentro del Mercosur. De esa manera, se hizo un análisis de los dos momentos identificados a través de la contrastación entre la cantidad de declaraciones realizadas y la cantidad de decisiones tomadas; sabiendo que los detalles de asuntos tratados en cada uno de los documentos eran diferentes. Esto nos permitió encontrar los patrones para la construcción de los consensos con relación a la mayor o menor convergencia ideológica a través del tiempo. Asimismo, a través de la codificación por asuntos y objetivos de las declaraciones (la misma utilizada para las decisiones) vimos que algunos

asuntos que se consideran de especial interés, o que habían sido trabados en las negociaciones, son posteriormente objeto directo de alguna declaración presidencial. Tal es el caso de las relaciones exteriores del Mercosur, por ejemplo.

Se encontró alta convergencia ideológica plena, esto es, entre todos los gobiernos que componen el bloque, en varios períodos que coinciden con los altos en la productividad de las decisiones; así como los años en que hubo menos decisiones, coinciden con los años en que la convergencia ideológica no fue plena o existieron grandes divergencias. Por lo que el aumento en la cantidad de decisiones tomadas está directamente relacionado con la convergencia entre los gobiernos y con su idea de Mercosur.

El primer período, de consenso hacia el neoliberalismo, ha quedado menos representado en el análisis por no haber Declaraciones Presidenciales en los primeros años. Sin embargo, la literatura especializada coincide en señalar que había convergencia ideológica alta entre los gobiernos de la época, y la cantidad de declaraciones entre 1994 y 1996 es constante, por lo que podríamos asumir que había también alta convergencia entre 1991 a 1994.[230] A partir de 1998, comienza variar la convergencia ideológica entre los gobiernos, aunque es considerada alta hasta el 2000, por motivo de las crisis acontecidas en los diferentes países del Mercosur. También se identifica un período de baja convergencia ideológica entre 2001 y 2003; un período de variación hasta 2007, con convergencias divididas (Argentina y Brasil / Paraguay y Uruguay). Y, a partir de 2008, hasta 2013 un nuevo período de convergencia ideológica alta y plena en el que se manifiesta el nuevo momento del Mercosur.

La comparación entre los análisis de las variables convergencia ideológica y la manera en cómo se construyeron los (des)acuerdos reveló más detalles sobre la toma de decisiones del Mercosur. Entre 1994 y 1997, de convergencia ideológica alta y constante entre los gobiernos, hubo más acuerdos entre todos los países (Argentina y Brasil; Argentina y Uruguay y Paraguay y Uruguay). Ya entre 1998 y 2000, cuando la convergencia varia,

[230] Un análisis de los Comunicados Conjuntos para ese período también revela que hubo convergencia ideológica alta entre los gobiernos con base en los preceptos neoliberales.

pero es alta aun; los desacuerdos entre Argentina y Brasil comienzan a aparecer registrados en las negociaciones significativamente (de hecho no se registran acuerdos bilaterales entre los dos países mayores hasta el 2003) y aparecen acuerdos entre uno de los países mayores y uno de los menores; así como también los acuerdos entre los menores son altamente significativos. Mientras que entre el 2001 y el 2003, que asistimos a un período de convergencia baja; comienzan a aparecer los desacuerdos también entre los países menores.

A partir del 2003 y hasta 2008, de convergencia ideológica dividida entre mayores y menores, nuevamente comienza a crecer el nivel de acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, que alcanza su pico en 2013. Y hay mayor cantidad de desacuerdos entre un mayor y un menor. Finalmente, entre el 2008 y el 2013 con alta convergencia ideológica plena, hay un aumento de los acuerdos bilaterales entre todos los países y aumentan también los consensos automáticos.

Estas aproximaciones no hacen más que confirmar algunas de las tendencias encontradas en la literatura especializada, y asumidas por esta tesis. La bilateralización del Mercosur es un proceso intrínseco a él desde su génesis, tuvo a la relación bilateral inicial entre Argentina y Brasil como motor y como principales tomadores de decisión en las relaciones asimétricas que se configuraron posteriormente, con la entrada de los países menores. Sin embargo, la construcción de los consensos necesarios para la toma de decisiones ha tenido otras relaciones bilaterales como protagonistas; particularmente, ha habido momentos en los que los desacuerdos entre ambos países fueron dirimidos por el apoyo de alguno de los menores, que actuara para inclinar la balanza y alcanzar el consenso final. La cantidad de iniciativas es creciente para todos ellos, lo que revela que hay participación de todos los países en el proceso decisorio; aunque con las asimetrías que se han revelado a lo largo de los capítulos. Además, en los últimos años, vemos como los compromisos políticos asumidos son también compartidos, al menos, mientras hubo convergencia ideológica alta entre los gobiernos.

El hecho de que Brasil actúe como imán de las relaciones se traduce en dos lecturas; por un lado, el debate académico sobre la condición de liderazgo que este país asumiría o debería asumir y, por otro, la capacidad mayor que ha demostrado tener en la agenda de negociaciones del Mercosur y su voluntad política de participar en las negociaciones. La manera en como Brasil conduce las negociaciones estaría determinando fuertemente las decisiones del Mercosur. La cantidad de iniciativas que éste país ha tenido dentro de los organismos consultivos y deliberativos es mayor; y a partir de 2008 tiende a multiplicarse tanto en los asuntos tratados, como en su frecuencia. Además, se observó una especial voluntad de asignar capacidades, prerrogativas y líneas de acción a los diferentes grupos dependientes de la GMC en varias oportunidades, lo que refuerza la idea de control de la agenda a través de las PPTs y del ejercicio de poder de veto.

También es clara en la evolución de como Brasil ha tratado los asuntos, la manera en como éste ha entendido al Mercosur. Se identificaron en sus iniciativas los indicios de los dos momentos definidos por la literatura. Si bien los asuntos codificados como integración económica han tenido presencia en sus iniciativas durante todo el período de estudio, éstos aparecen concentrados entre los años 1994 y 1997. A partir de 2003, comienzan a registrarse preocupaciones sobre los aspectos institucionales del Mercosur, creación de organismos y modificación de los tratados fundacionales que dan el sustento institucional del bloque. Así como también, la creación de políticas conjuntas sobre derechos humanos, políticas sociales y productivas. Todas ellas registradas en el segundo momento. Esto lleva a preguntarse con más firmeza aún si las tendencias a la ampliación de los compromisos, al aumento en el tratamiento de asuntos y a la conformación de acuerdos bilaterales están directamente vinculadas con la forma en como Brasil ejerce la posición de liderazgo en las negociaciones. Dada la condición de asimetría madura en la que está inserto el Mercosur, es de esperar que haya un liderazgo cooperativo que comprometa al bloque políticamente y tenga iniciativa y proactividad para el desarrollo conjunto. Brasil, entre los años 2008 y 2013, claramente asume ese rol y sus socios lo acompañan.

Al analizar las reacciones a las iniciativas brasileñas con más detalle (puesto que el seguimiento a los asuntos hecho en el tercer capítulo permitió acceder a un número limitado de iniciativas); vimos que los consensos automáticos fueron más que los acuerdos alcanzados bilateralmente (no así, si sumamos los desacuerdos); por lo que es de suponer que fue Brasil quien más fácilmente ha tenido éxito en sus iniciativas. Además, la evolución de los vetos, los desacuerdos bilaterales y los objetivos no realizados que tuvieron sus iniciativas fue concentrada en los períodos de baja convergencia ideológica (o variante) y en el momento neoliberal del Mercosur; mientras que el aumento de la negociación bilateralizada, de los consensos automáticos y de las negociaciones trilaterales de sus iniciativas, ocurre a partir del segundo momento y cuando la convergencia ideológica es total entre todos los gobiernos. Lo que lleva a pensar que las manifestaciones de su liderazgo cooperativo en el contexto asimétrico están relacionadas al aumento total de acuerdos, iniciativas y decisiones tomadas por el Mercosur en los últimos años.

Las negociaciones en condición de asimetría madura (bilateralizadas para la conformación de los acuerdos), esas manifestaciones de liderazgo brasileño y la convergencia ideológica entre los gobiernos, llevaron a que el Mercosur tomase los rumbos que ha tenido desde su creación hasta 2014. La condición estructural del contexto asimétrico refuerza la tendencia hacia la cooperación, reconociendo y reproduciendo tales asimetrías a través de mecanismos para la construcción de consensos a partir de compromisos políticos fuertes, todas éstas características hacen del Mercosur un *proceso de integración asimétrico*.

REFERENCIAS

UN NUEVO tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana. Documento presentado en el **Foro de Reflexión homónimo, ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA,** La Paz, 2005.

ANDUIZA PEREA, E., CRESPO MARTÍNEZ, I., y MÉNDEZ LAGO, M. **Metodología de la Ciencia Política** (Vol. Colección Cuadernos Metodológicos). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

ARCE, A. M. e SILVA, M. A. Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil? **Conjuntura Austral***,* v. 3, 61-85, 2012.

AYUSO, A. Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur. In M. CIENFUEGOS, **Una Región en Construcción. Unasur y la integración en América del Sur**. Santiago de Chile: Fundació CIDOB, 2010. p.137-78

BAUMANN, R. e MUSSI, C. **Mercosul: Então e agora.** Brasilia: CEPAL Escritório Brasil, 2006. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28383/LCbrsR159_pt.pdf;sequence=1 Acesso em: 13/05/2009.

BERNAL-MESA, R. Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? **São Paulo Em Perspectiva,** v. 16, 74-93, 2002.

BIZZOZERO, L. **El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia.** Montevideo: Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 1998. Disponível em: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2015/05/El-Proceso-de-Integraci%C3%B3n-del-Mercosur.pdf Acesso em: 30/5/2015.

_____ El proceso regional del Mercosur en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. **Aportes para la Integración Latinoamericana***,*v. XIV, n.19, 2008.

_____ América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 29-43, 2011.

BORSANI, H. **Eleições e Economia, Instituções Políticas e Resultados Macro-económicos***.* Tese de doutorado, Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ, 2003.

BOUZAS, R. Mercosur diez años después, ¿proceso de aprendizaje o dèjá vu? **Desarrollo Económico**, v.41, n.162, p.179-200, 2001.

_____ Da MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. In: R. LAGOS (ed.) **América Latina: ¿Integración o Fragmentación**? Buenos Aires: Edhasa, 2008. p. 319-347.

_____ e SOLTZ, H. La formación de instituciones regionales en el Mercosur. In: D. CHUDNOVSKY; J. M. FANELLI **El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década.** Montevideo: Red-Mercosur, BID, 2001. p. 181-204.

CAETANO, G. **Mercosur 20 años.** Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

_____ Uruguay Integrado. Balances y prospectos de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional de Uruguay (2005-2007). In M. R. Lima, **Desempenho dos Governos Progressistas no Cone Sul** (págs. 248-270). Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

_____, VENTURA, D., e VÁZQUEZ, M. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In G. Caetano, **La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas** Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Ediciones Trilce, 2009. (págs. 21-76).

CALFAT, G et al. **Dealing with Mercosur Assymetries: Criteria for Allocating Regional Found Resources.** Montevideo: Secretaria del Mercosur, BID. Fortalecimiento institucional del Mercosur y consolidación del mercado regional, 2009. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2937/MERCOSUR-%20Instituciones%20de%20gobierno%20regional,%20Asimetr%c3%adas%20e%20Integraci%c3%b3n%20Profunda.pdf?sequence=1 Acceso em: 6/10/2012

CAMARGO, S. O Mercosul de ontem e hoje: uma leitura a partir da experiência europeia. In G. F. Cerqueira, **Sulamérica Comunidade Imaginada, emancipação e integração**. Vol. XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO), págs. 345-364. Niteroi: Editora da UFF, 2010.

CASON, J.W.e POWER, T.J. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardozo-Lula Era. **International Political Science Review***,* v. 30, n.2, p. 117-140, 2009.

CASTRO, M. e CARVALHO, M. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. **Internacional Political Science Review***,* v. 24, n.4, p. 465-490, 2003.

CIENFUEGOS, M. e SANAHUJA, J. A. **Una Región en Construcción***.* Barcelona: Fundació CIDOB, 2010.

CLOSA, C. M. **Secuencia, compromisos difusos y hegemonía: enlazando institucionalismos en el análisis de la UE.** Colección en la Red de Estudios.

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2003.

CORRÊA, L. Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira. **Política Externa***, v. 9, n.* 1, p. 22-32. jun-ago, 2000.

COSTA LIMA, M. Democratizar para integrar: os impasses e as possibilidades de participação social no Mercosul. In G. Cequeira Filho, **Sulamérica. Comunidade Imaginada, emancipação e integração** (págs. 245-267). Buenos Aires. XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul: Editora da UFF, 2010.

COUTINHO, M. Novos Ventos do Sul: Um Breve Ensaio de Economia Política Contemporânea. In M.R. LIMA, **Desempenho dos governos progressistas no Cone Sul.** Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008.

_____ **Valor Económico**. Disponível em: http://neccint.wordpress.com/2009/08/22/marcelo-coutinho-a-america-do-sul-na-politica-externa-brasileira/ , Acesso em: 10/10/2010

_____ HOFFMANN, A. R., e KFURI, R. **Raio X da Integração Regional.** Rio de Janeiro: Estudos e Cenários, OPSA, 2007. Disponível em: http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=19 Acesso em: 02/03/2011

DABÈNE, O. Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization. In P. Riggirozzi, e D. Tussie, **The Rise of Post-hegemonic Regionalism.** United Nations University Series on Regionalism: Springer, 2012.

DENYER, G. W., e Prado, M. M. Process and Pattern in Institutional Reforms: A Case Study of the Police Pacifying Units (UPPs) in Brazil. **World Development***, v.64*, p. 232-242, 2014.

DEWITT, D., e CHRISTIE, R. Los poderes medios y la seguridad regional. In T. J. (ed.), **Brasil, India y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales** (págs. 55-96). Buenos Aires: Zorzal, 2007.

DORON, G., e SENED, I. **Political Bargaining. Theory, Practice and Process.** Londres: Sage Publications, 2001.

DRAIBE, S. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos saúde pública**, v. 23, n. 2, 2007.

DUARTE, R. e MELLO, W. **Crise paraguaia e suas contradições e oportunidades: desafios para os paises sul-americanos no processo de integração regional.** Rio de Janeiro: LabMundo, 2014.

FERNÁNDEZ, W. L. **Cambio de Canciller en el Uruguay de 2008 ¿Ratificación o rectificación de rumbos?** Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Octubre, 2008.

_____; FERRO, L. e HERNÁNDEZ, D. N. La Estrategia de Inserción Internacional de Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio. **Revista Uruguaya de Ciencia Política***,* v. 15, p. 129-149, 2006.

FIANI, R. **Teoria dos Jogos***.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FLEMES, Daniel (ed.) **Regional Leadership in the Global System.** Burlington: Ashgate, 2010.

FÖHRIG, A. Resistencias y Equilibrios Regionales. In: J. TOKATLIAN (comp.) **India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007. p. 35-54.

FONSECA JR., G. O pensamento brasileiro em relações internacionais: o tema da identidade nacional. In _____ **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações.** São Paulo: Paz e Terra,1998.

FRIEDMAN, J. **Empowerment: the politics of alternative development.** Minnesota: University of Minnesota Press, 1992.

GARCÍA, M. A. Desafios da inserção internacional brasileira e eleicções 2014. Disponível em: *http://brasilnomundo.org.br/tv-gr-ri/lancamentos-do-livro-conferencia-nacional-2003-2013-uma-nova-politica-externa/#.VIBH09KG-zY* Acesso em: 09/10/2015 Transcripción de video y traducción al español. Rio de Janeiro, **IESP-UERJ: Grupo de Reflexión Relaciones Internacionales**, 2014.

_____ A Política Externa Brasileira e a integração sul-americana. In G. MARINGONI, G. R. SCHUTTE, e G. BERRON, **Uma Nova Política Externa 2003-2013** (págs. 96-107). Universidade Federal do ABC: Tubarão, 2014b.

GOMES SARAIVA, M. Política Externa Brasileira. As diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas**,v.10, n. 1, p. 45-62, 2010.

_____**Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

GONÇALVES, S.; MACHADO, I., e MELLO, A. **Integrando os desiguais: Assimetrias estruturais e políicas de integração no Mercosul.** Texto para la discusión n°1477, IPEA. Rio de Janeiro, 2010.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da Integração. O Mercosul e a UNASUL***.* Curitiba: Appris, 2015.

GRANJA, L. "A hombros de gigantes": Un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque. **Studia Politicae***, v. 23*, p. 95-121, otoño, 2011.

_____ Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur. In I. Sarti et al, **Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI** (XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO) ed., págs. 521-538). Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

_____ Dinâmica das decisões do Mercosul, processos de bilateralização e seus efeitos sobre a condução do bloco. **Anais X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, (Trabalho Presentado no Painel: Transformações na Política Externa Latino-Americana e Caribenha: agendas, atores e arranjos institucionais. ABCP-ALACIP Jóvem). Belo Horizonte, 2015.

GRIECO, J. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization***,* v. 42, p. 485-507, 1988.

_____ Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. In D. BALDWIN, **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate.** (págs. 301-338). New York : Columbia University Press, 1993.

GRUBER, L. **Ruling the World. Power Politics and the Rise os Supranational Institutions.** New Jersey: Princeton University Press, 2000.

HAGGARD, S. **Developing Nations and the Politics of Global Integration.** Washington: The Brookings Institution, 1995.

HALLERBERG, M. Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness. In T. König, G. Tsebelis e M. Debus, **Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies.** (págs. 21-42). Springer, 2011.

HIRSCHMAN, A. **National Power and the Structure of Foreign Trade***.* California: University of California Press, 1980 [1945].

_____ **Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond.** Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1981

HIRST, M. A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. **Análise de Cojuntura**, Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, 2009a.

_____ e LIMA, M. R. Brasil como país intermediário e poder regional. In A. HURREL et al, **Os BRICs e a ordem global** (págs. 43-74). Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HOFFMANN, A. R.e KFURI, R. The role of external actors upon regional integration: the US, the EU and Mercosur. **European Consortium for Political Research***.* Pisa: ECPR, 2007.

HURRELL, A. Regional Powers And The Global System From A Historical Perspective. In D. Flemes, **Regional Leadership in the Global System. Ideas, interests and strategies of regional powers.** (págs. 15-27). Burlington: Ashgate, 2010.

JAFFRELOT, C. **Emerging States: The Wellspring of a New World Order.** New York: Columbia University Press, 2009.

KEOHANE, R. **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy***.* New Jersey: Princeton University Press, 1984.

_____ e NYE, J. Transgovernmental Relations and International Organizations. **World Politics**, 1974.

_____ Power and Interdependence revisited. **International Organization***,* v. 41, n.4, 1987.

_____ **Poder e interdependencia: La política mundial en transición.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KFURI, R. **O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul.** Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado, IESP-UERJ, 2015.

_____ e LAMAS, B. Entre o Mercosul e os EUA: as relações externas do Paraguai. **Observador On-line,** *2*. OPSA, setembro de 2007. Disponível em: http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=18 Acesso em: 18/07/2012

LAMAS, B. (2007). *O tratamento das assimetrías no Mercosul e as orientações ideológicas dos governos.* Rio de Janeiro: Tesis de Maestría en Ciencia Política, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro.

LECHINI, G.e GIACCAGLIA, C. El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos externos. In J. L. VADELL, **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul** (págs. 232-67). Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2011.

LEMGRUBER, S. Paraguai: Transição inconclusa e Integração Reticente. In M. R. LIMA e M. V. COUTINHO, **A Agenda Sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI** (págs. 247-275). Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2007.

LESSA, A. C.Brazil´s Strategic Partnerships: an assesment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional***, v.53 special edition*, p.115-131, 2010

LIMA, M.R. **Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear, Energy, Trade and Itaipú.** Ann Arbor: Vanderbilt University, 1986.

_____ Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, enero/marzo de 2005.

_____ Brasil como país intermedio: impresición conceptual y dilemas políticos. In J. TOKATLIAN, **India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales** (págs. 169-190). Buenos Aires: Zorzal, 2007.

_____ **Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo.** Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008

_____ El legado de la Polìtica Exterior de Lula, **Observatório Polìtico Sul-Americano.** Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf 30 de Septiembre de 2010 Acesso em: 4/07/2011

_____ Avanços, impasses e desafios da integração. In G. Maringoni, G. R. Schutte, e G. Berron, **2003-2013 Uma Nova Política Externa** (págs. 81-96). Copiart Gráfica Editora, 2014.

_____ e KFURI, R. Política Externa da Venezuela e Relações com o Brasil. (NECON-IESP-UERJ, Ed.) **Papeis Legislativos***,* v. *6,* Octubre de 2007.

_____ e COUTINHO, M.V. (orgs.) **Agenda Sul-Americana: Mudanças e desafios no início do século XXI.** Brasilia: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

_____ **Globalização, Regionalização e América do Sul.** Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (IESP-UERJ), 2005. Disopnível em: http://docplayer.com.br/11731027-Globalizacao-regionalizacao-e-america-do-sul.html Acesso em 12/06/2012.

MAGABEIRA UNGER, R. **Democracia Realizada. a alternativa progressista.** São Paulo: BoiTempo,1999.

MALAMUD, A. Presidencialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In F. LAURSEN, **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives** (págs. 53-73). Aldershot: Ashgate, 2003.

_____ Mercosur Turns15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs***,* v.18, Octubre de 2005.

_____ La Diplomacia Presidencial y los Pilares Institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales***,* v.15, 2010.

_____ A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v.53, 2011a.

_____ Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica***,* v. *6*, 2011b.

_____ Evaluación Institucional de los Procesos de Integración del Cono Sur. **X Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político** *(SAAP).* Córdoba, 2011c.

_____ Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In P. Riggirozzi e D. Tussie, **The Rise of Post-hegemonic Regionalism.** United Nations University Series on Regionalism 4: Springer, 2012.

_____ e Gardini, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator**, 2012.

_____ e RODRÍGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**,v. 1, p. 167-183, 2013.

MARIANO, M. P. **A Política Externa Brasileira, Itamaraty e o Mercosul.** Araraquara: Programa de Pósgraduação em Sociología, tesis de doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2007.

MARINGONI, G., SCHUTTE, G. R. e BERRON, G. **2003-2013 Uma Nova Política Externa.**Tubarão-SC: Copiart Gráfica Editora, 2014.

MARSTEINTREDET, L.; LLANOS, M. e NOLTE, D. Paraguay and the Politics of Impeachment. **Journal of Democracy***, v. 24*, p.110-123, Octubre de 2013.

MARTINS, E. R. e SARAIVA, M. G. **Brasil-União Europea-América do Sul.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

_____ O Mercosul Social: participação, trabalho e saúde. In I. SARTI et al **Por uma Integração Ampliada da América do Sul do século XXI***.* Rio de Janeiro: Perse, 2013.

MASSON, M. A. Educação superior, desenvolvimento e integração regional na América do Sul. In J. P. VIANA; P. M. VASCONCELLOS e V. V. MIGUEL, **Integração Sul-Americana. Desafíos e Perspectivas** (págs. 122-145). Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

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

MELLADO, N. Mercosur: convergencias y divergencias. In _____ e W. HUMMER, **Cooperación y Conflicto en el Mercosur** (págs. 21-44). Buenos Aires: Waldemar Hummer, 2006.

MIDAGLIA, C. El rendimiento de los 'by-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS. **Revista Uruguaya de Ciencia Política***,* v.10, p. 79-99,1998.

MILANI, C. R. e PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafíos de sua caracterização como política pública. *4to. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).* Área Temática PE Como se estuda a política externa brasileira nas relações internacionais do Brasil, 2013.

_____; MUÑOZ, E. E.; DUARTE, R. D. e KLEIN, M. **Atlas de la Política Exterior Brasileña***.* Buenos Aires: CLACSO, 2015.

MILANO, F. Consideraciones acerca del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. In I. SARTI et al **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** Rio de Janeiro: Perse, 2013.

MIRANDA, R. **Política Exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina.** Rosario: Pia, 2011.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergubermentalist Approach. **Journal of Common Markets Studies***,* v.31, 1993.

_____**The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.** New York: Cornell University Press,1998.

MOREIRA, C. Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideológica en el Cono Sur. **Revista Uruguaya de Ciencia Política***,* v.15, p. 31-56, 2006.

_____ **Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina.** Montevideo: Trilce, 2009.

NABERS, D. Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In D. FLEMES, **Regional Leaderships in the Global System.** (págs. 51-69). Birmigton: Ashgate, 2010.

NOTICIAS, A.U. ¿Relación Uruguay-Brasl, un ejemplo? **UyPress**. 21 de mayo de 2014.

NYE, J. S. **Soft Power. The means to success in world politics.** Cambridge: Public Affairs, 2004.

OLSON, M. **The Rise and Decline of Nations.** New Haven: Yale University Press,1982.

_____ **A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999 [1965].

_____ e ZECKHAUSER, R. **An economic theory of alliances.** Santa Mónica: The Rand Corporation,1966.

ONUKI, J. Antes do fim, um recomeço: as retomadas das negociações UE-Mercosul. In G. F. CERQUEIRA, **Sulamérica Comunidade Imaginada. Emancipação e Integração** (págs. 193-202). Niteroi: Editora da UFF, 2011.

PANIZZA, F. La Marea Rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, 2006.

_____ Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. **Revista CIDOB d´Afers Inrernacionals**,p. 75-88, 2009.

PATRICIO, R. As relações em eixo -novo paradigma das relações internacionais? **Revista Brasileira de Política Internacional**,v. 49, n.2,p.5-23, 2006.

PEDERSEN, T. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**,v. 28,p. 677-696, 2002.

PÉREZ OTERMIN, J. **El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto.** Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 2000.

PEROTTI, A. e VENTURA, D. **El Proceso Legislativo del Mercosur.** Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Programa Estado de Derecho para Sudamérica, 2004.

PIERSON, P.**The Path to European Intergration: A Historical Institutionalist Perspective**. Program for the Study of Germany and Europe. Harvard University and Russell Sage Foundation, 1994.

_____ The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis. **Comparative Political Studies**, *v.29*, p.123-163, 1996.

PINHEIRO, L. Traidos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, *v.22, n.* 2, p. 305-335, Julho-Dezembro de 2000.

_____ **Política Externa Brasileira 1889-2002.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

POWER, T. y. ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties: 2000-2005. **Latin American Research Review**, *v.44, n.*1, p. 219-246, 2009.

PRADO, M. M. Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform. **Social Science Research Network**, 2011.

Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Ouro Preto, 17 de Diciembre de 1994. Disponível em: www.mercosur.int Acesso em: 10/02/2010

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization***,v. 42, n.* 3, p. 427-460, 1988.

RAIGADA, J. L. **Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido.** Facultad de CC. Información, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Sociología IV. Madrid: Ciudad Universitaria, 2002.

REISDOERFER, B. R.; SARTI, J. S.; FINTANELLI, A. D. e ZWIRTES, G. P. A entrada da Venezuela no Mercosul: Desafíos e Vantagens Estratégicas à Inserção Internacional do Brasil. **RIC Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**,v. 3, 2015.

RIBEIRO, D. e KFURI, R. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. In J. S. LEÃO VIANA; P. C. VASCONCELLOS e V. V. MIGUEL, **Integração Sul-Americana** (págs. 82-121). Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **Red Latinoamericana de Política Comercial LATN***,* Working Paper 130, abril de 2010.

_____ e Tussie, D. ***The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America.*** London: Springer and United Nations University, 2012.

RODRÍGUEZ, J. C. Una cuestión irresuelta: Paraguay-Mecosur. In J. D. SIERRA, **Los rostros del Mercosur: El dificil camino de lo comercial a lo societal** (págs. 361-372). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

RONDÓ, M. **Desafios da inserção internacional brasileira e eleicções 2014.** (Transcripción y traducción al español de video). Rio de Janeiro, IESP-UERJ: Grupo de Reflexión sobre Relaciones Internacionales, 2014. Disponível em: *http://brasilnomundo.org.br/tv-gr-ri/lancamentos-do-livro-conferencia-nacional-2003-2013-uma-nova-politica-externa/#.VIBH09KG-zY* Acesso em: 09/09/2015

SAHNI, V. ¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes. In J. TOKATLIAN, *India, Brasil y Sudáfrica: el imacto de las nuevas potencias regionales.* Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 0, p.75-106, 2008.

_____ La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In M. CIENFUEGOS e _____, **Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur.** Barcelona: Funcadió CIDOB, 2010.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. **Teoria de Juegos.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

SANGUINETTI, P. **Asimetrías en el Mercosur, ¿son compatibles con el proceso de integración?** Informe de trabajo 10/06, Secretaría del Mercosur-BID, Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, 2006.

SANTOS, F. M. Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista Eltrônica de Educação**, v.6, p.383-387, 2012.

SARAIVA, M. G. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. **America Latina Hoy**, p. 127-140, 2007.

_____ Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. **3° Encontro Nacional da ABRI. Governança Global e Novos Atores,** (pág. 16). São Paulo, USP, 2011.

_____ Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, p. 3-21, 2013.

_____ e Briceño, J. R. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 149-166, 2009.

SARTI, I. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur "ampliado". **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, 2010.

_____ A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In G. F. CERQUEIRA, **Sulamérica Comunidade Imaginada. Emancipação e integração.** (Vols. XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul. Buenos Aires, 2010, págs. 177-191). Niteroi: Editora da UFF,2011.

_____ The Political Architecture of South American Integration. **Third Global International Studies Conference, World International Studies Committee** – *Wisc* (págs. 1-18). Porto: University of Porto, 2011.

_____; LEITE, M.; PERROTA, D. e CARDOSO, G. **Por uma integração ampliada na América do Sul no século XXI.** Rio de Janeiro: Perse, 2012.

SBRAGIA, A. Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be? **Jornal of Common Markets Studies***, v.46*, p. 29-49, 2008.

SCHENONI, L. The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance. **GIGA Working Papers**, 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/11670124/The_Brazilian_Rise_and_the_Elusive_South_American_Balance Acesso em: 18/02/2016

SEBENIUS, J. K. Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemics communities. **International Organization***,v. 46*,p. 323-365, 1992.

SEN, A. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo : Companhia das Letras, 2000.

SERNA, M. Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur. In CLACSO, **Los rostros del Mercosur, el dificil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

SIERRA, G.; TERRA, I. e BIZZOZERO, L. **La inserción internacional de Uruguay en debate.** Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2010.

SILVA, F. P.**Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas.** Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, IUPERJ, 2009.

_____ Até onde vai a "onda rosa"? **Análise de Conjuntura OPSA**, 2010.

_____ Participação mercosulina: do macro ao micro. In I. SARTI et al **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI** (Vol I., págs. 123-175). Montevideo. XIII Congresso Internacional Fomerco, 2012.

SOLANAS, F. Mercosur, Unasur y después...¿Convergencia o competencia? **Studia Politicae**,v.23, p.11-29, 2011.

SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**,v.45, n.1, p. 117-145, 2002.

STEIN, A. A. The Politics of Linkage. **World Politics***, v.33*, p. 62-81, 1980.

_____ When Misperception Matters. **World Politics**,v. 34, p. 505-506, 1982.

TALLBERG, J. The Power of the Chair in International Bargaining. **Artículo presentado en International Sociology Association Annual Convention.** New Orleans, 2002.

_____ The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. **Journal of European Public Policy**,v.10, n.1, p.1-19, Febrero de 2003.

TERRA, M. I. Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento? **Ecos** v.2, Diciembre de 2008.

TESSARI, G. R. e MARIANO, K. P. Os governos não centrais como novos atores no cenário internacional. In G. F. CERQUEIRA, **Sulamérica. Comunidade Imaginada. Emancipação e Integração** (págs. 161-175). Niteroi: Editora da UFF (FOMERCO), 2010.

TINI, M. N. El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009). In R. MIRANDA et al, **Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina**. Rosario: Pia, 2011.

TOKATLIAN, J. **India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales.** Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

Tratado de Asunción. Asunción, 1991. Disponível em: www.mercosur.int Acesso em: 19/03/2008

TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Mulipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n.3,p. 289-325, julio de 1995.

_____ Veto Players and Institutional Analysis. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v.13, n.4, p. 441-474, 2000.

_____ **Veto Players.** Princeton University Press, 2002.

VÁZQUEZ, M. Los escenarios de la participación social en el Mercosur. **Conmemoración de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales** (págs. 137-148). Quito: FLACSO-Ecuador, 2007.

VEIGA, P. D. e RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 2007.

VENTURA, D. **Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung. Programa Estado de Derecho para Sudamérica, 2005.

VIANA, A. R.; BARROS, P. S. e CALIXTRE, A. B. **Gobernança Global e Integração da América do Sul.** Brasília: IPEA, 2011.

VIEIRA MARTINS, J. R. Mercosul: A dimensão Social e Participativa da Integração Regional. In W. A. DESIDERÁ NETO, **O Brasil e as novas dimensões da integração regional** (pág. cap.2). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

_____ E ALBURQUEQUE SILVA, C.Participação Social nos Processos de Integração Regional. **Carta Maior**, 29 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Participacao-social-nos-processos-de-integracao-regional/4/31888 Acesso em: 01/10/2014

VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva:a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**,v. 29, n.2, julio-diciembre de 2007.

WALTZ, K. **Theory of Internacional Politics**. Illinois: Waveland Press,1979.

WEYLAND, K. Neoliberalism and Democracy in Latin Amerca: A Mixed Record. **Latin American Politics and Society**, v.46, n.1, p.135-157, 2004.

WOMACK, B. Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970's. **The Journal of Strategic Studies**,v. 26, n. 2, p. 92-119, Junio de 2003.

_____ Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power. **The Asia Pacific Journal Japan Focus**,v. 3, Noviembre de 2005.

_____ **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. In J.TOKATLIAN, **India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales.** (págs. 15-34). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

Anexo A: El Mercosur como un proceso de integración asimétrico

Tabla n° 1: Relatorio de la categoría "Asimetrías" en las Decisiones tomadas por el CMC 1991-2014 según cobertura porcentual del documento

Decisiones	Cobertura de percentual
1994\\DEC_007-1994_AEC	29,94%
2003\\DEC_027-2003_Fondos Estructurales	89,84%
2003\\DEC_028-2003_Negociaciones Externas	68,87%
2003\\DEC_029-2003_Regimen Origen	73,02%
2005\\DEC_004-2005_MedidasAgilzImportProdOrigPy	48,32%
2006\\DEC_022-2006_Evol Integracion Comunitaria	75,83%
2006\\DEC_034-2006_DirectricesPlanSuperaciónAsimetr¡as	80,60%
2007\\DEC_006-2007_Superacion de Asimetrias	27,08%
2007\\DEC_027-2007_Restricciones no arancelarias	89,28%
2007\\DEC_033-2007_Superación de Asimetrias	93,20%
2007\\DEC_057-2007_Superacion de Asimetr¡as	82,31%
2008\\DEC_027-2008_Modificacion del AEC	41,20%
2009\\DEC_020-2009_Regimenes Esp	88,53%
2011\\DEC_013-2011_Asimetrias	79,08%

Fuente: Elaboración propia en programa NVivo con base en las fuentes disponibles en www.mercosur.int

Tabla n° 2: Selección de Frecuencia, Extensión y % ponderado de palabras en las Declaraciones Presidenciales 1994-2014

Palabra	Extensión	Frecuencia	% ponderado	Palabra	Extensión	Frecuencia	% ponderado
mercosur	8	339	2,01	Empleadores	11	8	0,05
Partes	6	327	1,42	Estabilidade	11	8	0,05
república	9	230	1,36	Evaluación	10	8	0,05
derechos	8	163	0,97	Exclusión	9	8	0,05
Social	6	144	0,84	Experiência	11	8	0,05
presidentes	11	126	0,75	Internas	8	8	0,05
Brasil	6	115	0,68	Irrestricto	11	8	0,05
desarrollo	10	107	0,63	Jurídico	8	8	0,05
argentina	9	106	0,63	Logro	5	8	0,05
declaración	11	100	0,59	Mejorar	7	8	0,05
políticas	9	95	0,56	Movimentos	11	8	0,05
Trabajo	7	78	0,46	Niño	4	8	0,05
Bolivia	7	66	0,39	Organismos	10	8	0,05
integración	11	66	0,39	Presidência	11	8	0,05
naciones	8	64	0,38	Producción	10	8	0,05
proceso	7	64	0,38	Produtos	9	8	0,05
gobierno	8	63	0,37	Professional	11	8	0,05
Chile	5	59	0,35	Puertos	7	8	0,05
uruguay	7	57	0,34	Rechazo	7	8	0,05
humanos	7	57	0,34	Representantes	14	8	0,05
mercado	7	55	0,33	Sustentable	11	8	0,05
compromiso	10	54	0,32	Universidad	11	8	0,05
internacional	13	53	0,31	Formal	6	11	0,04
paraguay	8	51	0,30	Renovables	10	8	0,04
asociados	9	49	0,29	Arancelarias	12	7	0,04
comercio	8	47	0,28	Justa	5	7	0,04

acuerdo	7	46	0,27	Legítimos	9	7	0,04
Región	6	46	0,27	Memoria	7	7	0,04
económica	9	42	0,25	Productivos	11	7	0,04
Común	5	40	0,24	Sostenible	10	7	0,04
miembros	8	40	0,24	Territórios	11	7	0,04
económico	9	38	0,23	Adhesión	8	7	0,04
servicios	9	38	0,23	Amenaza	7	7	0,04
acciones	8	37	0,22	Aprobación	10	7	0,04
consejo	7	37	0,22	**Assimetrias**	**10**	**7**	**0,04**
necesidad	9	37	0,22	Autoridades	11	7	0,04
protección	10	36	0,21	Brasilia	8	7	0,04
reunión	7	36	0,21	Caracas	7	7	0,04
cooperación	11	35	0,21	complementariedad	17	7	0,04
venezuela	9	35	0,21	Constitucional	14	7	0,04
condiciones	11	34	0,20	Continuidade	11	7	0,04
mecanismos	10	34	0,20	Crecimiento	11	7	0,04
ministros	9	34	0,20	Culturales	10	7	0,04
principios	10	34	0,20	Equilíbrio	10	7	0,04
seguridad	9	33	0,20	Finalidade	9	7	0,04
organización	12	32	0,19	Honduras	8	7	0,04

Fuente: Elaboración propia en base al programa de datos NVivo con las Declaraciones disponibles en www.mercosur.int

Tabla n°3: Selección de Frecuencia, Extensión y % ponderado de palabras en las Decisiones del CMC 1994-2014

Palabra	Extensión	Frecuencia	%	Palabra	Extensión	Frecuencia	%
mercosur	8	10391	1,00	negociaciones	13	421	0,03
productos	9	7731	0,28	presupuesto	11	414	0,04
Regional	8	7524	0,14	convergencia	12	410	0,03
Territorial	11	7160	0,13	venezuela	9	409	0,02
Valor	5	7140	0,35	protección	10	406	0,04
Protocolo	9	6240	0,51	libre	5	402	0,04
Acuerdo	7	5750	0,47	gestión	7	396	0,04
States	6	4621	0,23	calidad	7	394	0,04
Común	5	4571	0,40	humanos	7	393	0,04
Mercado	7	4059	0,42	foro	4	390	0,04
Grupo	5	3787	0,23	conocimiento	12	383	0,04
Normas	6	2917	0,13	venta	5	383	0,04
Proyecto	8	2667	0,28	tratamiento	11	382	0,04
integración	11	2659	0,19	inversiones	11	381	0,02
Control	7	2551	0,02	público	7	367	0,04
Comercio	8	2540	0,15	tecnología	10	362	0,04
Jurídico	8	2470	0,10	frontera	8	360	0,04
aduanera	8	2257	0,10	fortalecimiento	15	335	0,03
Consejo	7	2210	0,23	industria	9	327	0,02
Servicios	9	2069	0,15	tráfico	7	317	0,03
Autoridade	9	2007	0,21	origen	6	296	0,03
importador	10	1981	0,05	naturaleza	10	284	0,03
transporte	10	1923	0,03	ilícito	7	283	0,03
Reunión	7	1865	0,13	alimentación	12	272	0,03
Informe	7	1859	0,05	salud	5	265	0,03
Régimen	7	1782	0,11	defensa	7	263	0,03

arancelaria	11	1779	0,14	ciudad	6	263	0,03
Plazo	5	1762	0,14	recomendaciones	15	262	0,03
cumplimiento	12	1744	0,10	agua	4	253	0,03
organismos	10	1702	0,09	construcción	12	253	0,03
información	11	1627	0,17	asimetrías	10	250	0,03
internacional	13	1624	0,07	clase	5	249	0,03
Ministros	9	1601	0,08	consumo	7	249	0,03
Asunción	8	1513	0,16	responsabilidad	15	248	0,03
aplicación	10	1486	0,16	complementarias	15	244	0,03
seguridad	9	1482	0,10	fuerzas	7	243	0,03
mercaderías	11	1478	0,15	estrategia	10	238	0,02
Trabajo	7	1473	0,13	iniciativas	11	233	0,02
Nacional	8	1467	0,15	unión	5	230	0,02
cooperación	11	1393	0,15	estructural	11	227	0,02
educación	9	1377	0,06	impuestos	9	225	0,02
Incluídos	9	1371	0,07	europea	7	224	0,02
desarrollo	10	1366	0,12	policiales	10	209	0,02
Derechos	8	1333	0,14	parlamento	10	205	0,02
Social	6	1195	0,10	democrático	11	181	0,02
comunicación	13	1107	0,02	mujeres	7	180	0,02

Elaboración propia en base al programa de datos NVivo con las Decisiones disponibles en www.mercosur.int

Tabla n° 4: Sub-nodos de la categoría *Creación de Organismos*, cantidad de decisiones codificadas y referencias de codificación (1991-2014)

Nodos	N° de decisiones	N° de referencias de codificación
\FOCEM	70	158
Nós\\creacion de organismos	49	52
\Reuniones	29	29
\Parlamento	17	17
\Instituto Social del Mercosur	16	16
\Fondo PYMES	11	11
\Instituto de Políticas Públicas de DDHH	10	10
\Foro de Concertación Política	6	7
\Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur	5	5
\Instituto de Formación	3	3
\Observatorio de la Democracia	3	3
\Foro Consultivo Estados, Provincias y Deptos	2	2
\Pol Púb Distorsionan Competitividad	2	2
\Pueblos indígenas	2	2
\Comisión de Comercio	1	3

Elaboración propia en base al programa de datos NVivo con las Decisiones disponibles en www.mercosur.int

Tabla n° 5: Clasificación de decisiones del CMC que se basaron en *informes* según frecuencia y % de cobertura (1991-2014).

año	cantidad de decisiones	% Cobertura
1991	7	100
1992	3	100
1993	4	1,29%
1994	9	18,77%
1995	3	43,04%
1996	4	42,83%
1997	7	22,89%
1998	4	6,86%
1999	10	10,88%
2000	17	24,36%
2001	6	19,54%
2002	8	38,92%
2003	4	45,72%
2004	7	62,31%
2005	9	39,55%
2006	8	27,49%
2007	12	67,26%
2008	5	37,78%
2009	1	60,65%
2010	3	43,67%
2011	8	55,23%
2012	7	55,72%
2013	0	0,00%
2014	9	39,41%
total	**155**	**18,1 % del total**

Fuente: Elaboración propia en base al programa de datos NVivo con las Decisiones disponibles en www.mercosur.int

Anexo B: Mercosur en Foco: El proceso de toma de decisiones

El presente anexo muestra las tablas con los datos específicos de los gráficos y esquemas utilizados en el transcurso del capítulo para la demostración empírica de los hallazgos realizados. Se pretende colocar todos los datos brutos, con el fin de que queden expuestos en su totalidad, a pesar de su tratamiento durante el capítulo con más claridad y dinámica, en el anexo pueden verse los elementos empíricos con mayor detalle.

Figura n° 3 Estructura Institucional del Mercosur (2015)

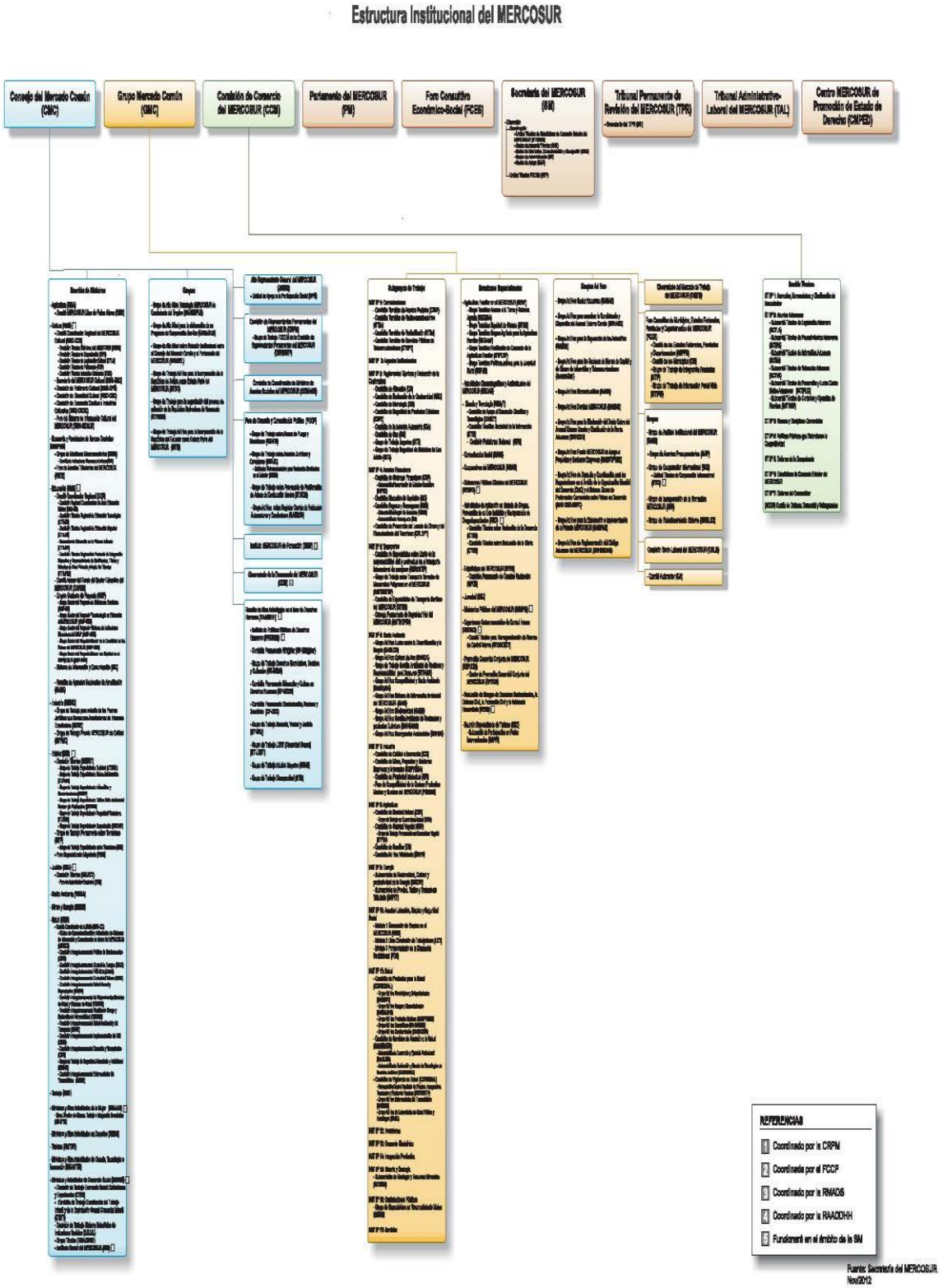


Tabla n°6: Relación de cantidad de Declaraciones y Comunicados Conjuntos hechos por los Presidentes del Mercosur (1991-2014)

Año	Comunicados conjuntos	Declaraciones Presidenciales
1991	1	
1992	2	
1993	2	
1994	2	3
1995	2	4
1996	2	4
1997	3	
1998	4	2
1999	4	4
2000	4	2
2001	4	1
2002	6	2
2003	5	3
2004	4	
2005	7	3
2006	2	2
2007	5	4
2008	4	7
2009	5	4
2010	5	7
2011	5	5
2012	4	6
2013	5	4
2014	10	8

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.mercosur.int

Tabla n° 10: Categorías de análisis, criterio 3 (n° de documentos y referencias codificadas)

Categorías creadas bajo el criterio 3		
Categoría/Nodo (y sub-nodos)	Documentos/Fuentes	Referencias/líneas codificadas
1) Proceso de Negociación	22	24
1.1 Arg. Uru. y Par.	22	25
1.2 Arg. Bra. y Par	28	35
1.3 Arg. Bra. y Uru.	35	46
1.4 Bra. Par. y Uru.	22	24
2) Bilateralización	53	81
2.1 Consensos Bilaterales	15	22
2.1.1 Argentina-Brasil	49	60
2.1.2 Argentina-Uruguay	26	31
2.1.3 Argentina-Paraguay	20	23
2.1.4 Brasil-Paraguay	26	32
2.1.5 Brasil-Uruguay	28	31
2.1.6 Paraguay-Uruguay	21	25
2.2 Acuerdos Bilaterales Previos	31	37
2.2.1 Acuerdos con terceros países	15	18
2.2.2 ALADI	10	11
2.2.3 Control de fronteras Brasil-Arg	1	1
2.2.4 Educación	1	1
2.2.5 Empresas binacionales	2	2
2.2.6 Origen	1	1
2.2.7 Transporte	2	4
2.2.8 Zonas Francas	1	1
2.3 Desacuerdos bilaterales	12	15
2.3.1 Argentina-Brasil	43	71
2.3.2 Argentina-Paraguay	20	22
2.3.3 Argentina-Uruguay	30	36
2.3.4 Brasil-Paraguay	15	19
2.3.5 Brasil-Uruguay	19	23
2.3.6 Paraguay-Uruguay	9	10
3) Consensos Unánimes	140	247
4) Iniciativa Argentina	104	166
4.1 Acuerdos Extraregionales	1	1
4.2 Acuerdos sectoriales (ajuste estructural)	4	6
4.3 Agricultura-Cooperación técnica	5	5
4.4 APEC	1	1
4.5 Armonización de normas técnicas	13	14
4.6 Aspectos institucionales	5	5
4.7 Banco Regional	2	2
4.8 Código Aduanero	2	3
4.9 Comisión de Comercio	7	7
4.10 Compras Gubernamentales	1	1
4.11 Compromiso Social Mercosur	2	2
4.12 Comunicación del Mercosur	8	7
4.13 Cooperación técnica con BID	6	6
4.14 Coordinación Macroeconómica	1	1
4.15 Correos	1	1
4.16 Desarrollo Regional	2	2
4.17 Excensión de impuestos	3	3

4.18 FCES	1	1
4.19 Gravámenes de Bienes de Capital	1	2
4.20 Instituto de DDHH	3	5
4.21 Integración cultural	1	1
4.22 Metodología común Politica Agrícola	2	2
4.23 Migraciones y cooperación policial	4	4
4.24 Origen	6	7
4.25 Política cambiaria	1	1
4.26 Políticas Públicas que distorsionan la competitividad	5	5
4.27 Reglamento GMC	1	1
4.28 Restricciones no tarifarias	4	6
4.29 Revisión AEC	16	19
4.30 Textiles	5	5
4.31 Transporte	3	3
4.32 Trato nacional en contrataciones públicas	1	1
4.33 Tribunal Administrativo Laboral	1	1
4.34 Vinculación ALADI	4	4
4.35 Vinculación OEA	1	1
4.23 Vinculación EU	4	4
4.24 Zonas Francas y Areas Aduaneras Especiales	3	5
5) Iniciativa Brasil	116	200
5.1 Agricultura	4	4
5.2 Agricultura Familiar	4	5
5.3 ALCA	1	1
5.4 Perspectiva de Género	1	1
5.5 Bienes de Capital	9	9
5.6 Certificados de Origen	6	6
5.7 Código Aduanero	5	5
5.8. DDHH	4	8
5.9 Defensa de la competência	6	7
5.10 Defensa del Consumidor	2	2
5.11 Educación	1	2
5.12 Eliminación Doble Cobro AEC	4	4
5.13 Foro Consultivo Gob. Subnacionales	1	1
5.14 Fronteras y Aduanas	3	3
5.15 Vinculación Golfo Persico	2	2
5.16 Implicaciones técnicas del GATT	5	6
5.17 Informática y Telecomunicaciones	3	6
5.18 Infraestructura	1	1
5.19 Medio Ambiente	4	5
5.20 Mercosur-ASEAN	1	1
5.21 Mercosur-CAN	2	2
5.22 Modificación AEC	11	11
5.23 Modificación Ouro Preto	3	3
5.24 Plan Estratégico de Acción Social	4	4
5.25 Política cambiaria	1	1
5.26 Prioridades subgrupos de trabajo del GMC	3	3
5.27 Protección de inversiones	1	1
5.28 PYMES	7	7
5.29 Restricciones no tarifarias	7	7
5.30 Sector automotriz	2	2
5.31 Sistema Integrado de Comercio Exterior	5	6

5.32 Solución de Controversias	2	2
5.33 Vinculación Caribe	5	6
5.34 FCES	1	1
5.35 Vinculación EEUU	1	1
5.36 Vinculación Japón	1	1
5.37 Vinculación ONU	1	1
5.38 Vinculación Sudáfrica	2	2
5.39 Vinculación EU	2	2
5.40 Zonas Francas	7	7
6) Iniciativa Paraguay	65	71
6.1 Cláusulas de salvaguarda	1	1
6.2 Defensa del consumidor	3	3
6.3 Despacho aduaneiro	3	3
6.4 Discusión política de consenso	1	1
6.5 GATT	3	3
6.6 Mecanismos para enfrentar crisis	5	5
6.7 Relacionamiento internacional del bloque	2	2
6.8 Salud	4	6
6.9 Solución de controvérsias	4	4
6.10 Asimetrías	6	7
6.11 Cláusula Democrática	5	5
6.12 Código Aduanero	3	3
6.13 Comercio Intrazona	3	4
6.14 Coordinación de Pol. Macroeconómicas	1	1
6.15 Corrupción	1	1
6.16 DDHH	4	4
6.17 FOCEM	1	1
6.18 Integración Procesos Productivos	2	2
6.19 Medidas de Salvaguarda	1	1
6.20 Medio Ambiente	2	2
6.21 Promoción Estado Derecho	1	1
6.22 PYMES	3	3
6.23 Reunión Ministros Minas y Energía	1	1
7) Iniciativa Uruguay	67	74
7.1 Comisión de Comercio	4	4
7.2 Cooperación Educación	4	5
7.3 Creación de nuevos Grupos técnicos	5	5
7.4 Exportaciones de Cueros	2	3
7.5 Formación RRHH	1	1
7.6 Modificación AEC	3	4
7.7 Negociación productos agrícolas en GATT	1	1
7;8 Política Agrícola	1	1
7.9 Productos Subsidiados	2	2
7.10 Proyecto Mercosur 2000	3	3
7.11 Régimen Automotriz	2	2
7.12 Régimen de Adecuación a la UA	4	4
7.13 Vinculación ALADI	2	2
7.14 Asimetrías	1	1
7.15 Comunicación Social Mercosur	1	1
7.16 Defensa Comercial	6	6
7.17 Desarrollo Sustentable	1	1
7.18 Distribución de la Renta Aduanera	1	1

7.19 Indicadores Sociales Mercosur	2	2
7.20 Industria Naval	1	1
7.21 FCES	1	1
7.22 Seguridad-Cooperación Policial	1	1
7.23 Turismo	1	3
7.24 Vinculación EU	1	1
8) Inicitiva Bolivia y Chile	8	8
9) No acuerdo (veto)	42	79
9.1 Argentina	49	66
9.2 Brasil	44	58
9.3 Paraguay	57	79
9.4 Uruguay	51	72
9.5 Venezuela	3	3
10) Metas no Alcanzadas	70	146

Fuente: Elaboración propia en el programa NVivo entre los años 2012-2014

Tabla n° 11: Cantidad de decisiones por categoría, documentos y referencias.

Nombre	% del total decisiones	Documentos	Referencias codificadas
Integración Económica	33,6	287	330
Creación de organismos	26,7	228	322
Negociación ampliada	20,6	176	212
Integración de Políticas	19,5	167	179
Administrativas	18,5	158	247
Acuerdos Marco	17,0	145	165
Relaciones Exteriores Mercosur	10,6	91	93
Fortalecimiento institucional	9,2	79	138
Desarrollo proceso de integración	6,0	51	53
Cronogramas y plazos	4,4	38	73
Controversias y sanciones	3,6	31	31
Fronteras y aduanas	3,4	29	29
Intergubernamentalidad	3,3	28	28
Protocolos y Tratados	2,7	23	23
Concertación Política	2,2	19	31
Cooperación internacional	1,5	13	13
Compromiso Democrático	1,4	12	12

Fuente: Elaboración propia en base al programa NVivo, durante los años 2012-2014

Nota: El color verde representa las categorías creadas bajo el criterio 1, y el rojo las creadas bajo el 2.

Tabla 12 Cantidad de Decisiones codificadas en Negociación Ampliada

Subcategorías Negociación Ampliada	N° documentos codificados	N°referencias codificación
Negociación ampliada terceros países	22	22
Estados Asociados	30	30
Bolivia	41	41
Chile	40	41
Venezuela	16	51
Ecuador	10	10
Perú	9	9
Colombia	8	8

Fuente: Elaboración propia en base a NVivo

Tabla 13 Evolución de la cantidad de decisiones tomadas por el CMC 1991-2014

Años	Cantidad decisiones CMC
1991	16
1992	11
1993	13
1994	29
1995	9
1996	18
1997	26
1998	23
1999	25
2000	70
2001	16
2002	32
2003	41
2004	55
2005	40
2006	38
2007	62
2008	59
2009	33
2010	67
2011	39
2012	68
2013	18
2014	47
total	855

Fuente: Elaboración propia en base a www.mercosur.int

Tabla 14 Cantidad de Decisiones Codificadas bajo el Relanzamiento del Mercosur (año 2000)

Fontes	Número de referências de codificação	Número de nós codificando	% DE COBERTURA
DEC_022-2000_ES_Relanzamiento_Acceso a Mercados_Acta 1_00	6	6	68,44
DEC_023-2000_ES_Act_Relanzamiento_Incorp-Normativa_Concordado	2	1	38,48
DEC_024-2000_ES_Relanzamiento SAM_Acta 1_00	1	1	52,2
DEC_025-2000_ES_FERR_Relanzamiento_Sol-Controversias_Acta 1_00	2	2	50,95
DEC_026-2000_ES_FERR_Relanzamiento_Est-àrg-Dependientes GMC_CCM_Acta 1_00	1	1	60,48
DEC_027-2000_ES_FERR_Relanzamiento_AEC_Acta 1_00	6	6	68,6
DEC_028-2000_ES_FERR_Relanzamiento_Defensa_Comer-Competencia_Acta 1_00	5	5	39,67
DEC_029-2000_ES_Relanzamiento_Reg-c-Subvenciones_Paįses No_Miembros_Acta 1_00	4	4	0,76
DEC_030-2000_ES_Relanzamiento_Coord-Macroeconømica_Acta 1_00	1	1	59,79

DEC_031-2000_ES_Relanzamiento_Incentivos_Inver-Prod-Exp_Reg-Espec_Acta 1_00	4	4	29,5
DEC_032-2000_ES_Relanzamiento_Relacion-Externo_Acta 1_00	10	10	80,22

Fuente: Elaboración propia en base a www.mercosur.int

Referencia n° 1, Decisiones Relevantes para el análisis año 1995

<Internas\\decisiones\\1995\\DEC_006-1995_ES_MandatoAsunciønConsolMcdoCom£n> - § 1 referência codificada [34,25% Cobertura]
Instruir al Grupo Mercado Común a elaborar un programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000.
Art. 2 - El programa mencionado en el Artículo anterior orientará las negociaciones tendientes a la profundización del esquema de integración del MERCOSUR, en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la consecusión de los objetivos del Tratado de Asunción.
Art. 3 - A los efectos indicados en el Artículo 1 el Grupo Mercado Común considerará en sus discusiones, los resultados de la labor de la Comisión de Comercio, Subgrupos de Trabajos, Grupos Ad-Hoc y demás instancias negociadoras del MERCOSUR.

<Internas\\decisiones\\1995\\DEC_009-1995_ES_MCS2000> - § 1 referência codificada [100% Cobertura]

PROGRAMA DE ACCION HASTA EL AÑO 2000

El 4 de agosto de 1995 el Consejo del Mercado Común instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar un programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000, en la Decisión CMC Nº 6/95 que se denominó "Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común".

Este importante encargo resultó en una evaluación meditada del estado de situación actual del proceso y en particular de los resultados de la labor de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y otras instancias negociadoras.

Reflejando la voluntad política manifiesta por los gobiernos de los Estados Partes, en el presente documento se desarrollan los objetivos y las líneas de acción que orientarán las negociaciones tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración, que se desarrollarán dentro del marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto.

En este sentido se destaca que el objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR.

La consecución plena de los objetivos del Tratado de Asunción impone el análisis y la negociación de diversos temas que se desarrollan a continuación los que permitirán avanzar en la perspectiva del Mercado Común…

I. CONSOLIDACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA UNION ADUANERA

1. La consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-MERCOSUR.

1.1. Régimen de adecuación
1.2. Eliminación y armonización de Restricciones y Medidas No Arancelarias
  a. Reglamentos y Normas Técnicos
  b. Reglamentos Sanitarios y Fitosanitarios
1.3. Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad
1.4. Defensa de la Competencia
1.5. Defensa del Consumidor

2. El Perfeccionamiento de la Política Comercial Común

2.1. Implementación de los Instrumentos ya Acordados
a. El Arancel Externo Común
b. Aspectos Aduaneros
2.2. Nuevos Instrumentos Comunes de Política Comercial
a) Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio
b) Reglamento sobre Salvaguardias
c) Políticas Comerciales Sectoriales

(1) Industria automotriz
(2) Industria azucarera

3. El Desarrollo Jurídico-Institucional
3.1. El Ámbito Jurisdiccional
3.2. Funcionamiento de las Instituciones
3.3. Normativa de Funcionamiento de los Órganos
3.4. Organización de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR

II. LA PROFUNDIZACION DEL PROCESO DE INTEGRACION
1. La marcha hacia el Mercado Común
1.1. Agricultura
1.2. Industria
1.3. Minería
1.4. Energía
1.5. Servicios
1.6. Comunicaciones
1.7. Transporte e Infraestructura
1.8. Turismo
1.9. Asuntos Financieros
1.10. Asuntos Tributarios
1.11. Políticas Macroeconómicas
2. El relacionamiento externo del MERCOSUR
2.1. La Organización Mundial del Comercio
2.2. La ALADI
2.3. La Unión Europea
2.4. La Integración Hemisférica
2.5. Relaciones con los EEUU y el NAFTA
2.6. Otras negociaciones
2.7. Cooperación Técnica
3. La dimensión global de la integración
3.1. El Medio Ambiente
3.2. Las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social
3.3. La cultura
3.4. Salud
3.5. La educación
3.6. Ciencia y Tecnología
3.7. Propiedad Intelectual
3.8. Cooperación Policial
3.9. Migraciones
Fuente: Programa de tratamiento de datos, NVivo.

Tabla 15: Cantidad de Nodos codificados en Decisiones 1995

Nodos y subnodos	N° Decisiones codificadas	N° referencias codificación
Administrativas	1	1
armonización normativa	1	1
creación de organismos\Reuniones	3	3
Desarrollo del proceso de integración	1	1
Desarrollo del proceso de integración\Desarrollo político del proceso de integración	1	1
Fortalecimiento institucional	1	1
Fortalecimiento institucional\Plan de acción	2	2
Intergubernamentalidad	5	5
intergubernamentalidad\Integración política\política cultural	1	1
intergubernamentalidad\Integración política\política educativa conjunta	1	1
intergubernamentalidad\Integración política\Políticas de salud	1	1
negociación terceros países\otros	1	1
planes estratégicos	1	1
planes estratégicos\Plan para Educación	1	1
Protocolos	3	3
Relaciones Internacionales del Bloco	1	1
Relaciones Internacionales del Bloco\Vinculación UE	1	3
Vinculación UE	1	1

Fuente: Elaboración propia en base al programa de tratamiento de datos NVivo

Tabla 16: Cantidad de Nodos codificados en Decisiones año 2001

Nodos y subnodos	Número fuentes codificadas	Número referencias codificación
Nós\\acuerdos	4	4
Nós\\acuerdos\Comercio de Servicios	2	2
Nós\\acuerdos\judiciales	1	1
Nós\\creacion de organismos	1	1
Nós\\cronogramas y plazos	2	2
Nós\\especificidades comerciales	1	1
Nós\\intergubernamentalidad	1	1
Nós\\Negociación	1	1
Nós\\negociacion terceros países	1	1
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados	2	2

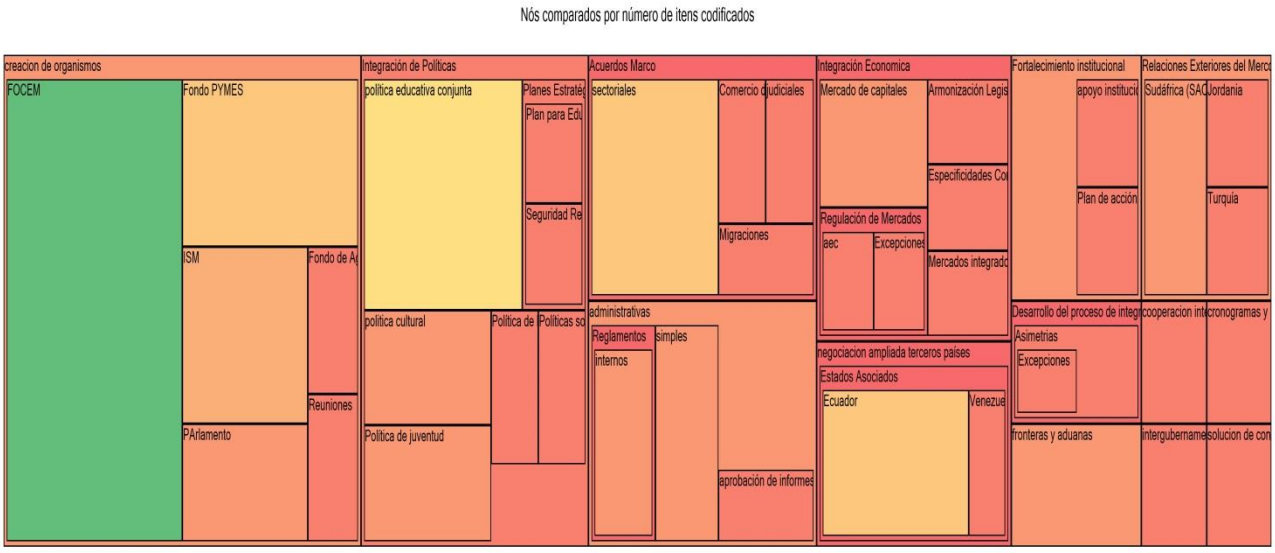
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados\Bolivia	3	3
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados\Chile	3	3
Nós\\planes estrategicos	3	3
Nós\\planes estrategicos\Plan para Educación	1	1
Nós\\planes estrategicos\Seguridad Regional	3	3
Nós\\regulación de mercados	1	1
Nós\\regulación de mercados\aec	3	3
Nós\\Relaciones Internacionales del Bloco	1	1
Nós\\Relaciones Internacionales del Bloco\Vinculación Unión Europea	1	1

Fuente: Elaboración propia en base al programa de tratamiento de datos NVivo

Figura 8 Mapa de Codificación año 2003

Fuente: creación mediante el programa NVivo.

Figura 10 Mapa de referencias de codificación año 2008



Fuente: Creado a través del programa NVivo.

Referencias de codificación:
<Internas\\decisiones\\2006\\DEC_034-2006_ES_DirectricesPlanSuperaciønAsimetr¡asMCR> - § 1 referência codificada [80,60% Cobertura]
Referência 1 - 80,60% Cobertura
Que el Tratado de Asunción hace mención a las diferencias puntuales de ritmo de Paraguay y Uruguay, para avanzar hacia la conformación del Mercado Común.
Que el Protocolo de Ouro Preto establece la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR.
Que el MERCOSUR tiene entre sus objetivos el desarrollo económico y social de sus pueblos.

Que los Estados Partes del MERCOSUR presentan diferentes grados de desarrollo económico, de tamaño relativo y de ubicación geográfica que dificultan a los socios menores aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración.
El mandato de los Presidentes de implementar, en el más breve plazo posible, medidas necesarias para superar los efectos de las asimetrías entre los países, en particular la de Paraguay en su condición de país sin litoral marítimo.
Que el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR en su XXX Reunión señaló la importancia de continuar fortaleciendo la solidaridad regional y el espíritu societario para avanzar en el tratamiento de las asimetrías en los niveles de desarrollo de las economías de la región, en virtud del cual, instruyó, a las economías de menor tamaño relativo, a presentar sus necesidades y propuestas para superar las asimetrías y facilitar el acceso a mercados.
Que es necesario dotar al MERCOSUR de instrumentos comunitarios que posibiliten el eficaz aprovechamiento de las oportunidades generadas por el proceso de integración, en especial en cuanto a los recursos disponibles, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la complementación industrial de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN
DECIDE:

Art. 1 – Las Directrices para establecer un Plan para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, deberán contener:
a) Objetivos de corto, mediano y largo plazo.
b) Instrumentos de política comunitaria para alcanzar dichos objetivos.
c) Cronograma de puesta en vigencia de los instrumentos.
d) Criterios para evaluar resultados.
Art. 2 –La identificación de los objetivos deberá basarse en los siguientes pilares temáticos:
a) acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo.
b) acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores.
c) acciones para facilitar el efectivo acceso a los mercados, incluyendo los de terceros países.
d) marco institucional.
Art. 3 – A los 75 días de aprobada la presente Decisión, Paraguay y Uruguay deberán presentar propuestas para identificar los objetivos de corto y mediano plazo, y los instrumentos de política comunitaria necesarios para alcanzar tales objetivos.
El GMC, en la primer Reunión Ordinaria deberá iniciar el tratamiento de estas propuestas con vistas a elevar, al primer Consejo del Mercado Común de 2007, un Proyecto de Decisión que establezca las Directrices para un Plan para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR que contenga los elementos señalados en el artículo 2, incluyendo el marco institucional necesario para desarrollar los objetivos de largo plazo.

Tabla n°17: Cantidad de Nodos y Subnodos codificados en Decisiones, año 2010

Categorías	Sucategorías	Número de itens codificados	Número de referências de codificação
Acuerdos Marco		4	4
	judiciales	1	1
	sectoriales	1	1
Administrativas		9	9
	Reglamentos	1	1
	internos	2	2
	simples	3	3
Concertación Política		1	1
Creacion de organismos		23	5
	FOCEM	14	102
	Instituto de DDHH	2	2
	ISM	1	1
	Parlamento	3	3
	Reuniones	1	1
Cronogramas y plazos		2	2
Desarrollo del proceso de integración		2	1
	Desarrollo político del proceso de integración	1	1
Fortalecimiento institucional		4	2
	apoyo institucional	1	1
	creación del Fondo Social Especial	1	1
fronteras y aduanas		3	3
Integración de Políticas		17	2
	Planes Estratégicos de políticas conjuntas	3	3
	estatuto de la ciudadanía	2	2
	fondo cultural del mercosur	1	1
	PEAS	2	2
	Seguridad Regional	1	1
	politica cultural	3	3
	Políticas sociales	2	2
Integración Económica		20	
	ALN	2	2
	Patente Mercosur	1	1
	Especificidades Comerciales	1	1
	Regulación de Mercados	7	7
	Aec	6	6
	financieros	1	1
	Origen	2	2
Negociación ampliada		6	2
	Estados Asociados	2	2
	Colombia	1	1
	Perú	1	1
Proceso de Negociación		3	3
RREE		6	
	Cuba	1	1
	Egipto	1	1
	Haiti	1	1
	Palestina	1	1

	Síria	1	1
	Turquía	1	1
Controversias y sanciones		2	2

Fuente: Elaboración propia en base al programa de tratamiento de datos NVivo

Tabla n°18: Cantidad de Nodos y subnodos codificados en Decisiones año 2013

Nodos y subnodos	Número de fuentes codificadas	Número referencias codificación
Nós\\Fortalecimiento institucional	4	4
Nós\\negociacion terceros países\Guyana y Suriname	4	4
Nós\\administrativas\simples	3	3
Nós\\intergubernamentalidad\Integración política\Políticas sociales	2	2
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados\Venezuela	2	2
Nós\\Relaciones Internacionales del Bloco\Posicionamiento conjunto en organismos multilaterales	2	2
Nós\\creacion de organismos\Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur	1	1
Nós\\creacion de organismos\Fondo PYMES	1	1
Nós\\cronogramas y plazos	1	1
Nós\\Desarrollo del proceso de integración\Asimetrias\Excepciones	1	1
Nós\\Fortalecimiento institucional\apoyo institucional	1	1
Nós\\Integración Economica	1	1
Nós\\Integración Economica\Promoción de exportaciones	1	1
Nós\\Integración Economica\Promoción y Protección de inversiones	1	1
Nós\\intergubernamentalidad\Integración política\política educativa conjunta	1	1
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados	1	1
Nós\\negociacion terceros países\Estados Asociados\Bolivia	1	1
Nós\\reglamentos	1	1
Nós\\regulación de mercados\Excepciones al AEC	1	1
Nós\\Relaciones Internacionales del Bloco	1	1
Nós\\Relaciones Internacionales del Bloco\SICA	1	1
Nós\\solucion de controversias y sanciones	1	1

Fuente: Elaboración propia en base al programa de tratamiento de datos NVivo.

Tabla 19: Cantidad de Decisiones tomadas por PPT y año

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
1991		16			
1992	11				
1993			7	6	
1994	11	18			
1995			8	1	
1996	3	15			
1997			6	20	
1998	12	11			
1999			7	18	
2000	37	33			
2001	2		6	6	
2002	16	16			

2003			10	31	
2004	23	28		4	
2005			18	22	
2006	25	13			
2007		9	27	26	
2008	29	30			
2009			14	19	
2010	27	38		2	
2011			19	20	
2012	24	41		3	
2013				18	
2014	30			12	5
Total	**250**	**268**	**122**	**208**	**5**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.mercosur.int

Tabla n° 20: Cantidad de Reuniones del CMC realizadas por lugar (1991-2015)

Nº	Tipo	Número	Fecha	Lugar
1	Ordinaria	XLVIII	16/07/2015	Brasil - Brasilia
2	Ordinaria	XLVII	16/12/2014	Argentina – Paraná
3	Ordinaria	XLVI	28/07/2014	Venezuela - Caracas
4	Ordinaria	XLV	11/07/2013	Uruguay - Montevideo
5	Ordinaria	XLIV	06/12/2012	Brasil – Brasilia
6	Extraordinaria	X Ext	30/07/2012	Brasil – Brasilia
7	Ordinaria	XLIII	28/06/2012	Argentina - Mendoza
8	Extraordinaria	IX Ext	20/12/2011	Uruguay - Montevideo
9	Ordinaria	XLII	19/12/2011	Uruguay - Montevideo
10	Ordinaria	XLI	28/06/2011	Paraguay - Asunción
11	Ordinaria	XL	16/12/2010	Brasil - Foz de Iguazú
12	Extraordinaria	VIII Ext	18/10/2010	Uruguay - Montevideo
13	Ordinaria	XXXIX	02/08/2010	Argentina - San Juan
14	Ordinaria	XXXVIII	07/12/2009	Uruguay - Montevideo
15	Ordinaria	XXXVII	23/07/2009	Paraguay - Asunción
16	Ordinaria	XXXVI	15/12/2008	Brasil - Costa de Sauípe, Bahia
17	Extraordinaria	VII Ext	27/10/2008	Brasil – Brasilia
18	Ordinaria	XXXV	30/06/2008	Argentina - San Miguel de Tucumán
19	Ordinaria	XXXIV	17/12/2007	Uruguay - Montevideo
20	Extraordinaria	VI Ext	25/10/2007	Uruguay - Montevideo
21	Ordinaria	XXXIII	27/06/2007	Paraguay - Asunción
22	Extraordinaria	V Ext	22/05/2007	Paraguay - Asunción
23	Ordinaria	XXXII	18/01/2007	Brasil - Rio de Janeiro
24	Ordinaria	XXXI	15/12/2006	Brasil - Brasília
25	Ordinaria	XXX	20/07/2006	Argentina - Córdoba
26	Extraordinaria	s/nº - Ext	16/06/2006	Argentina - Buenos Aires
27	Ordinaria	XXIX	07/12/2005	Uruguay - Montevideo

28	Ordinaria	XXVIII	18/06/2005	Paraguay - Asunción
29	Ordinaria	XXVII	15/12/2004	Brasil - Belo Horizonte
30	Ordinaria	XXVI	07/07/2004	Argentina - Puerto Iguazú
31	Ordinaria	XXV	15/12/2003	Uruguay - Montevideo
32	Extraordinaria	IV Ext	06/10/2003	Uruguay - Montevideo
33	Extraordinaria	s/nº. Ext	15/08/2003	Paraguay - Asunción
34	Ordinaria	XXIV	17/06/2003	Paraguay - Asunción
35	Ordinaria	XXIII	05/12/2002	Brasil - Brasília
36	Ordinaria	XXII	04/07/2002	Argentina - Buenos Aires
37	Extraordinaria	III Ext	18/02/2002	Argentina - Olivos, Provincia de Buenos Aires
38	Ordinaria	XXI	20/12/2001	Uruguay - Montevideo
39	Ordinaria	XX	21/06/2001	Paraguay - Asunción
40	Extraordinaria	II Ext	07/04/2001	Argentina - Buenos Aires
41	Ordinaria	XIX	14/12/2000	Brasil - Florianópolis
42	Ordinaria	XVIII	29/06/2000	Argentina - Buenos Aires
43	Ordinaria	XVII	07/12/1999	Uruguay - Montevideo
44	Extraordinaria	I Ext	06/08/1999	Uruguay - Montevideo
45	Ordinaria	XVI	14/06/1999	Paraguay - Asunción
46	Ordinaria	XV	09/12/1998	Brasil - Rio de Janeiro
47	Ordinaria	XIV	23/07/1998	Argentina - Ushuaia
48	Ordinaria	XIII	14/12/1997	Uruguay - Montevideo
49	Ordinaria	XII	18/06/1997	Paraguay - Asunción
50	Ordinaria	XI	16/12/1996	Brasil - Fortaleza
51	Ordinaria	X	24/06/1996	Argentina - Buenos Aires y Potrero de Los Funes (Provincia San Luis)
52	Ordinaria	IX	06/12/1995	Uruguay - Punta del Este
53	Ordinaria	VIII	04/08/1995	Paraguay - Asunción
54	Ordinaria	VII	16/12/1994	Brasil - Ouro Preto
55	Ordinaria	VI	04/08/1994	Argentina - Buenos Aires
56	Ordinaria	V	17/01/1994	Uruguay - Colonia
57	Ordinaria	IV	01/07/1993	Paraguay - Asunción
58	Ordinaria	III	28/12/1992	Uruguay - Montevideo
59	Ordinaria	II	26/06/1992	Argentina - Las Leñas. Pcia de Mendoza
60	Ordinaria	I	17/12/1991	Brasil - Brasilia

Fuente: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5662/1/secretaria/registro_de_reuniones Acceso el 23/09/2015

Anexo C: Bilateralización del Mercosur

Referencias ejemplo de codificación, tabla nº 21:

Referencias de Bilateralización:

Las decisiones para las que era considerada una implementación bilateral desde el inicio, independientemente de la construcción del consenso, también fueron codificadas en *Bilateralización.* A continuación, vemos un ejemplo:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1991\\Actas Reuniones Ministros y Especializadas\\GMC_1991_ATA04_ANE05_ES_InformeGMC> - § 5 referências codificadas [4,02% Cobertura]
Referência 1 - 1,90% Cobertura

– Control integrado

Se acordó la creación de un equipo técnico para delinear un plan de implementación de aduanas integradas. El mismo evaluará la conveniencia de la instalación de aduanas integradas entre Brasil/Paraguay y Brasil/Uruguay así como su localización;
Se ha instalado el control integrado de fronteras entre la Argentina y Brasil en el puente que une Puerto Iguazú y Foz de Iguazú y entre Argentina y Paraguay en el puente que une Posadas y Encarnación. Argentina y Uruguay tienen operando controles únicos en los tres puentes internacionales sobre el rio Uruguay; y
Se acordó comenzar estudios para el establecimiento del control integrado en el paso fronterizo de Uruguayana (Brasil) y Paso de Los Libres (Argentina).
Referência 2 - 0,31% Cobertura

– Análisis del Acuerdo de Transporte entre Brasil y Argentina con vistas a la posible incorporación de Paraguay y Uruguay.

También dentro de esta categoría, se codificaron las decisiones que alcanzaron un acuerdo bilateral y fueron adoptadas sin el posicionamiento de los demás actores, a continuación vemos un ejemplo:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1997\\Actas Relacionadas\\CCM_1997_ACTA04_ES> - § 2 referências codificadas [1,72% Cobertura]
Referência 1 - 0,63% Cobertura
En el marco de este Comité Técnico se elaborará un proyecto de Convenio de Cooperación Interinstitucional, cuyos lineamientos serán presentados por las delegaciones de Argentina y Brasil.
Referência 2 - 1,09% Cobertura
La CCM recibió el informe del CT Nº 6 relativo a su última reunión realizada los días 4 y 5 de agosto de 1997, del que surge que las delegaciones de Argentina y Brasil presentaron la última versión en idioma español y portugués del proyecto de Reglamento Común Antidumping. El Comité se abocó al análisis de dicho proyecto.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1997\\Actas Relacionadas\\CCM_1997_ACTA05_ES> - § 1 referência codificada [1,06% Cobertura]
Referência 1 - 1,06% Cobertura
Las delegaciones de Argentina y Brasil entienden que las mismas deben ser establecidas en 14%, mientras que las delegaciones de Paraguay y Uruguay no están de acuerdo con dicha alícuota. Debido a la indefinición en la materia se eleva el tema a consideración del GMC.

Acuerdo bilateral contemporáneo:

A continuación, vemos ejemplos de cómo las delegaciones presentaban proyectos de decisión de manera bilateral y el consenso se difería en tiempo y ámbito.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1997\\Actas Relacionadas\\GMC_1997_ACTA03_ES> - § 1 referência codificada [5,48% Cobertura]
Referência 1 - 5,48% Cobertura
Las delegaciones de Paraguay y Uruguay circularon una propuesta en relación al tema, la que será considerada por Argentina y Brasil. Se acordó resolver el tema en la próxima Reunión Extraordinaria del GMC que tendrá lugar el 23 y 24 de octubre en Montevideo.
La delegación paraguaya manifiesta su preocupación respecto a la no aprobación de las pautas negociadoras del SGT No. 11, más aún [sic] considerando que los Ministros de Salud del MERCOSUR en su IV Reunión reiteraron la necesidad de habilitar su funcionamiento, que permitiría la armonización de los parámetros de calidad de los bienes, servicios y factores productivos del área de salud, y compatibilizar los mecanismos de control sanitario de los Estados Partes, temas estos sensibles a los intereses sociales y de prevención epidemiológica. En ese orden, y en un esfuerzo por conciliar el tratamiento del sector alimentos, han expresado su consentimiento para sustraerlo del ámbito del SGT No. 11, manteniéndose en el ámbito del SGT No. 3.
Al respecto, instan a las demás delegaciones para que en la próxima Reunión Extraordinaria del GMC se tenga una definición sobre el ámbito de tratamiento de un tema de esta relevancia como es el de alimentos.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1997\\Actas Relacionadas\\CCM_1997_ACTA04_ES> - § 2 referências codificadas [1,72% Cobertura]
Referência 1 - 0,63% Cobertura
En el marco de este Comité Técnico se elaborará un proyecto de Convenio de Cooperación Interinstitucional, cuyos lineamientos serán presentados por las delegaciones de Argentina y Brasil.
Referência 2 - 1,09% Cobertura
La CCM recibió el informe del CT Nº 6 relativo a su última reunión realizada los días 4 y 5 de agosto de 1997, del que surge que las delegaciones de Argentina y Brasil presentaron la última versión en idioma español y portugués del proyecto de Reglamento Común Antidumping. El Comité se abocó al análisis de dicho proyecto.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\CCM_2003_ACTA02_ES> - § 12 referências codificadas [18,12% Cobertura]
Referência 3 - 1,03% Cobertura
Las Delegaciones intercambiaron pareceres sobre la solicitud de Argentina de elevación del AEC al 14 % para estos productos. La Delegación de Uruguay manifestó su conformidad en tanto que la Delegación de Brasil aceptaría la elevación del AEC al 12%.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\CCM_2003_ACTA05_ES> - § 5 referências codificadas [8,56% Cobertura]
Referência 1 - 2,29% Cobertura
La Delegación de Uruguay realizó una presentación de las respuestas a las preguntas formuladas por Brasil en ocasión de la LXIII CCM, que constan como parte del **ANEXO VIII (MERCOSUR/LXIV CCM/ DI Nº 13/03)** y respondió las consultas y aclaraciones solicitadas.
Con el objeto de avanzar en el tratamiento del tema, la Delegación de Brasil presentó por escrito sus comentarios a las respuestas de Uruguay. Dicho documento consta como parte del **ANEXO VIII (MERCOSUR/LXIV CCM/ DI Nº 12/03)**.
Referência 2 - 1,77% Cobertura
Decisión CMC Nº 69/00 "Regímenes Aduaneros Especiales de Importación"
Las Delegaciones de Paraguay y Uruguay señalaron que el análisis de las propuestas bajo este punto de la Agenda debe hacerse en un marco más amplio de acuerdo a las orientaciones que los Estados Partes han presentado en diversas oportunidades, en especial con respecto a las asimetrías, y flexibilidades.
Referência 3 - 1,45% Cobertura
Regímenes de Importación de Insumos para Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
A solicitud de las Delegaciones de Argentina y Brasil, se eleva a consideración del GMC el Proyecto de Resolución Nº 08/03 "Régimen Común de Importación de Bienes destinados a Investigaciones Científicas y Tecnológicas".

Acuerdo Previo (véanse referencias pág. 371):

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1996\\Actas Relacionadas\\GMC_1996_ACTA02_ES> - § 8 referências codificadas [19,95% Cobertura]
Referência 3 - 1,89% Cobertura

Las delegaciones expresaron su satisfacción por la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Complementación Económica con la República de Chile que entrará en vigencia el 1o. de octubre del corriente año. En consecuencia el GMC instruyó a los Representantes de los Estados Partes ante la Asociación Latino-Americana de Integración a gestionar, de común acuerdo con el Representante de Chile, la prórroga de las preferencias vigentes en los Acuerdos Bilaterales.

Desacuerdos bilaterales:

Algunos ejemplos de desacuerdos mantenidos bilateralmente ante alguna propuesta de las delegaciones y de la construcción del consenso a partir de éstos:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1999\\Actas Relacionadas\\GMC_1999_ACTA03_ES> - § 10 referências codificadas [28,99% Cobertura]
Referência 2 - 1,24% Cobertura
La delegación de Uruguay reiteró lo ya expresado en el SGT Nº 3 en el sentido que el tema Reglamentos Técnicos constituye un capítulo del régimen automotor común del MERCOSUR, el cual se encuentra aún en negociación, posición que fue compartida por la delegación de Paraguay.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2002\\Actas Relacionadas\\CCM_2002_ACTA05-Corr1_PT> - § 6 referências codificadas [18,35% Cobertura]
Referência 6 - 3,33% Cobertura
INFORMAÇÃO SOBRE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL
A delegação do Brasil informou que o governo argentino abriu revisão, de ofício, dos direitos *antidumping* aplicados pela Resolução ME 574/00 às exportações brasileiras de frangos inteiros sem vísceras, mediante a publicação da Resolução da SICyM Nº 126, em 26 de agosto de 2002.
A delegação argentina recordou sua posição de que considera suficiente a prática já existente de intercâmbio de informações sobre a aplicação de medidas de defesa comercial e que não deveriam ser criados mecanismos adicionais, o que motivou que não se obtivesse consenso na LVI CCM para incorporar esse tema como ponto permanente da agenda.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2002\\Actas Relacionadas\\comision d comercio> - § 7 referências codificadas [19,81% Cobertura]
Referência 5 - 3,08% Cobertura
Regimes de importação de insumos para pesquisas científicas e tecnológicas
A Presidência Pro Tempore apresentou documento com elementos para harmonização de regimes de importações para pesquisas científicas e tecnológicas **(MERCOSUL/LIX CCM/DI Nº 20/02)** e a delegação Argentina apresentou projeto de decisão sobre o assunto **(MERCOSUL/LIX CCM/DT Nº 16/02)**. As delegações trocaram opiniões iniciais sobre os documentos e retomarão a discussão na próxima reunião da Comissão de Comércio. Foi solicitado às delegações do Paraguai e do Uruguai que verifiquem a existência de regimes especiais para importação e insumos para pesquisas em seus países.
Referência 8 - 1,85% Cobertura
ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL AEC Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ADUANERA
La Delegación de Paraguay reiteró su posición expresada en anteriores reuniones de la CCM, respecto a que la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera deben ser tratados posteriormente a la definición e implementación de aspectos relacionados con la libre circulación de bienes, conforme a los términos del documento MERCOSUL/LV CCM/DT Nº 3/02 Add
Referência 9 - 2,37% Cobertura

Mecanismos de control y cooperación aduaneros necesarios para eliminación del doble cobro del AEC

La delegación brasileña presentó consideraciones iniciales sobre los mecanismos de cooperación necesarios para la eliminación del doble cobro, tanto en el caso de creación de un territorio aduanero único, como en el caso de manutención de territorios aduaneros separados, particularmente de los aspectos vinculados a valoración aduanera u otros aspectos operativos aduaneros. Las Delegaciones acordaron mantener el tema en la agenda para su tratamiento en la próxima Reunión de la CCM.

Consensos Automáticos:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\RMADS_2003_ACTA01_ES> - § 4 referências codificadas [37,54% Cobertura]

Referência 1 - 16,05% Cobertura

Los ministros y autoridades realizaron exposiciones sobre el tema "La dimensión social como elemento central del Mercosur, Bolivia y Chile, con énfasis en la lucha contra la pobreza". Seguidamente se produjo un intercambio de opiniones destacándose la necesidad de que el desarrollo de los países y el proceso de integración de la región, sean promovidos desde la perspectiva de la equidad, priorizándose la lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se destacó la necesidad de que la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social concentre sus esfuerzos en el logro de estos dos objetivos al interior del Mercosur Bolivia y Chile, y de cada país miembro o asociado.

Como resultado de las presentaciones y el intercambio de opiniones se formuló la Declaración de Asunción (Anexo lll), sobre Desarrollo con Equidad y Lucha contra el Hambre, la Pobreza y la Desigualdad.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2004\\Actas Relacionadas\\GMC_2004_ACTA01_ES> - § 15 referências codificadas [12,86% Cobertura]

Referência 1 - 0,35% Cobertura

La Delegación de Argentina se comprometió a presentar en la CCM una propuesta revisada de acumulación de procesos productivos, sobre la base de los comentarios aportados por las delegaciones

Negociaciones Trilaterales:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2002\\Actas Relacionadas\\CCM_2002_ACTA02_Corr1_ES> - § 7 referências codificadas [19,76% Cobertura]

Referência 1 - 3,63% Cobertura

Las delegaciones continuaron con el tratamiento de este tema, considerando alternativas para obtener el consenso en lo que respecta al texto del artículo 15 de estos Proyectos de Normas. Al respecto, la delegación de Brasil presentó el siguiente texto alternativo:

“Prevalecen sobre esta Resolución los regímenes para la circulación de vehículos, entre los Estados Partes, establecidos de forma unilateral, por acuerdo bilateral o por norma de MERCOSUR que prevean mayores facilidades para la circulación de vehículos comunitarios de residentes en ciudades y localidades fronterizas, dentro de las condiciones y limitaciones establecidas en esos regímenes”.

Las delegaciones de Argentina y Uruguay manifestaron su conformidad con la redacción alternativa presentada por la delegación de Brasil.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\CCM_2003_ACTA03_ES> - § 6 referências codificadas [12,58% Cobertura]

Referência 3 - 1,39% Cobertura

Las delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay aprobaron el P. Dec. CMC Nº 01/02 – Rev. 4 “Norma de Tramitación de Decisiones, Criterios y Opiniones de Carácter General sobre Clasificación de Mercaderías” y lo elevan al GMC para su aprobación en oportunidad de la reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR prevista en este mes.

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\CCM_2003_ACTA07_ES> - § 6 referências codificadas [16,32% Cobertura]

Referência 4 - 1,69% Cobertura

realizó un valioso intercambio de opiniones respecto al documento argentino y las Delegaciones de Brasil y Uruguay adelantaron su conformidad con el mismo. La Delegación de Paraguay, por su parte, señaló dificultades en relación a datos sobre “país destino del producto

terminado". Se acordó presentar nuevamente los datos de 2002 en este nuevo formato y aplicarlo a partir de 2003.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2004\\Actas Relacionadas\\CCM_2004_ACTA04_PT> - § 12 referências codificadas [22,05% Cobertura]
Referência 1 - 0,71% Cobertura
A Delegação brasileira reiterou seu interesse na aprovação do pleito de elevação tarifária de 2% para 14% para Glicerolformal, apresentado no CT N.º 1, em função da existência de produção regional, aprovado pelas Delegações de Argentina e Uruguai

Vetos:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2002\\Actas Relacionadas\\GMC Extraordinaria 02> - § 1 referência codificada [34,31% Cobertura]
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL - TRANSFORMAÇÃO DA SECRETARIA ADMINISTRATIVA DO MERCOSUL EM UMA SECRETARIA TÉCNICA (DECISÃO CMC 16/02)
A Delegação do Paraguai manteve posição contrária à aprovação, nesta ocasião, da proposta de modificação da atual estrutura da Secretaria Administrativa, acordada no âmbito do Subgrupo de Trabalho Nº. 2 por Argentina, Brasil e Uruguai, com vistas ao início do processo de transformação da SAM em uma Secretaria Técnica, e solicitou que esse subgrupo continue analisando o tema durante o próximo semestre.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2004\\Actas Relacionadas\\CCM_2004_ACTA04_PT> - § 12 referências codificadas [22,05% Cobertura]
Referência 5 - 2,20% Cobertura
As Delegações argentina e brasileira reiteraram o interesse na adoção de requisito específico de origem para pré-formas PET, de salto de posição tarifária mais valor agregado.
A Delegação brasileira assinalou, adicionalmente, disposição em aceitar a manutenção da regra atualmente vigente para exportação dentro de determinadas quotas a fim de não afetar as correntes preferenciais de comércio. Ressaltou, ainda, a importância de que os setores privados dos quatro Estados Partes continuem os esforços a fim de chegar a um entendimento.
A Delegação do Uruguai manifestou que não está em condição de aprovar o requisito específico proposto por Argentina e Brasil, tendo presente que modifica a situação atual dos investimentos radicados no Uruguai.

Objetivos no realizados:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1996\\Actas Relacionadas\\GMC_1996_ACTA02_ES> - § 8 referências codificadas [19,95% Cobertura]
Referência 1 - 1,46% Cobertura
Condiciones de acceso a los mercados modificadas por el Régimen de Adecuación
La Delegación de Uruguay presentó el proyecto de Directiva sobre las condiciones de acceso que hayan sido modificadas al estructurarse el Régimen de Adecuación final a la Unión Aduanera.
Las delegaciones examinaron el tema no habiéndose aprobado el proyecto por falta de consenso.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2003\\Actas Relacionadas\\CCM_2003_ACTA03_ES> - § 6 referências codificadas [12,58% Cobertura]
Referência 2 - 1,74% Cobertura
Dado que no hubo consenso en la CCM para aprobar la solicitud de Argentina, se eleva al GMC el tratamiento de estos productos para su análisis junto con los demás productos fitosanitarios que se encuentran en ese ámbito. Paraguay expresó que no acompaña el pedido de elevación arancelaria de éstos productos, en razón de que dicha suba ocasionaría importantes incrementos de costos a la producción agrícola nacional.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2004\\Actas Relacionadas\\CCM_2004_ACTA03_ES> - § 7 referências codificadas [9,65% Cobertura]
Referência 7 - 0,87% Cobertura
Emisión de Dictámenes de Clasificación Arancelaria – Proyecto de Directiva
Respecto de la propuesta presentada por la Delegación de Argentina, y teniendo en cuenta que no se ha logrado el consenso necesario para la adopción de una norma de estas características, el tema es retirado de la agenda de la CCM.

Referencia de codificación, Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, Decisión n° 12, 2011:

<Internas\\decisiones\\2011\\DEC_012-2011_ES_PEAS> - § 2 referencias codificadas [Cobertura 8,16%]
Referencias 1-2 - Cobertura 8,16%

PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones Nº 39/08, 45/10 y 67/10 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que durante los últimos años la dimensión social del MERCOSUR se ha consolidado como uno de los ejes prioritarios y estratégicos del proceso de integración Regional.

Que en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR realizada en Córdoba en julio de 2006, los Presidentes impulsaron la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.

Que el Plan Estratégico de Acción Social es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR.

Que la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) ha elaborado una nueva versión del documento "Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)", que incorpora los aportes adicionales remitidos por distintas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales en el marco de la Decisión CMC Nº 67/10.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1- Aprobar el documento "Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)", que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Encomendar a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales que remitan a la CCMASM, a través de la respectiva PPT y antes de la XLII Reunión Ordinaria del CMC, una propuesta conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el periodo 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento.

En este ejercicio, las mencionadas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas podrán remitir propuestas de revisión, modificación y/o actualización del documento referido en el Artículo 1.

Fuente: NVivo y www.mercosur.int

Referencia de codificación Acuerdos Previos, actas GMC, 1996:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1996\\Actas Relacionadas\\GMC_1996_ACTA01_ES> - § 2 referencias codificadas [Cobertura 4,95%]
Referencia 1 - Cobertura 1,33%

Las Delegaciones intercambiaron opiniones sobre la marcha de las negociaciones del MERCOSUR con los restantes países miembros de ALADI, y sobre la necesidad de avanzar con el objetivo de concluir con la renegociación de los acuerdos bilaterales antes del 31 de diciembre próximo.

Referencia 2 - Cobertura 3,63%

a) Solicitar a la Secretaría General de la ALADI la elaboración de un trabajo, que consista en el análisis de las normativas de los Acuerdos bilaterales existentes entre los Estados Partes del MERCOSUR y el APP.CE Nº 18, con el formato de un cuadro comparativo puntual, conteniendo aspectos vinculados a las disciplinas comerciales, tales como régimen de origen, salvaguardias, solución de controversias, etc.

En Anexo **VII** figura el listado de Acuerdos Bilaterales objeto de la presente muestra.

b) Solicitar a esa Secretaría General, además del cuadro comparativo indicado precedentemente, el cruzamiento de los productos incluidos en el Régimen de Adecuación coincidentes con los comprendidos en los Acuerdos bilaterales con la indicación de las preferencias vigentes.

Referencia de codificación, "Ausencia de las delegaciones de Paraguay y Uruguay", actas:

<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2004\\Actas Relacionadas\\CCM_2004_ACTA02_ES> - § 1 referencia codificada [Cobertura 0,08%]
Referencia 1 - Cobertura 0,08%
Las demás delegaciones subrayaron las dificultades que genera la ausencia reiterada de la Delegación de de Uruguay en las reuniones…
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2013\\ActasRelacionadas\\FEM_2013_ACTA03_ES_Corr.1> - § 1 referencia codificada [Cobertura 0,29%]
Referencia 1 - Cobertura 0,29%
presente Acta (**ANEXO I)**.
Las delegaciones lamentan la ausencia de la República de Paraguay…
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2012\\Actas Relacionadas\\ATT68K34> - § 1 referencia codificada [Cobertura 0,25%]
Referencia 1 - Cobertura 0,25%
Ante la ausencia de las delegaciones de Paraguay y Uruguay se estima conveniente…
Referencia 2 - Cobertura 0,18%
las actividades del mismo, la ausencia de las delegaciones. De esta manera se expresa…
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\2013\\Actas Relacionadas\\FEM_2013_ACTA03_ES_Corr.1> - § 1 referencia codificada [Cobertura 0,31%]
Referencia 1 - Cobertura 0,31%
Las delegaciones lamentan la ausencia de la República de Paraguay, República de Colombia y Repúblicade Bolivia.
<Internas\\Actas Reuniones CMC\\1998\\Actas Relacionadas\\CCM_1998_ACTA03_ES> - § 3 referencias codificadas [Cobertura 5,05%]
Referencia 1 - Cobertura 1,38%

Asimismo, resaltó la preocupación de los Coordinadores Nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay con relación a las repetidas ausencias de los representantes de Paraguay a las reuniones agendadas, tanto del Grupo Ad Hoc como de los Coordinadores de CT. Estas ausencias, ambas justificadas, retrasan los trabajos que desarrollan el Grupo Ad Hoc y el Comité Técnico.

Anexo D - La dimensión política interviniendo en las asimetrías

Tabla 22 Evolución de las Declaraciones Presidenciales, categorías y referencias codificadas (1994-2014)

Años	Declaraciones	Categorías	Referencias
1994	4	26	49
1995	4	12	18
1996	4	13	20
1997			
1998	2	6	6
1999	4	9	10
2000	2	8	12
2001	1	2	2
2002	2	4	6
2003	3	6	6
2004			
2005	3	10	16
2006	2	10	22
2007	4	9	12
2008	6	25	42
2009	4	12	26
2010	7	18	24
2011	5	11	12
2012	6	12	16
2013	4	14	24
2014	7	17	20

Fuente: Elaboración propia con base en Nvivo e información disponible en www.mercosur.int

Referencias codificadas para Convergencia ideológica en las Declaraciones, año 1994:

<Internas\\Declaraciones presidenciales\\1994\\CMC_1994_ACTA02_COMUNICADO_PT_MCS> - § 2 referencias codificadas [Cobertura 13,68%]

Referencia 1 - Cobertura 6,03%

b. REGISTRARAM OS AVANÇOS EXPERIMENTADOS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL, EVIDENCIADOS PELO SUBSTANCIAL INCREMENTO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO E DE INVESTIMENTOS ENTRE OS ESTADOS PARTES. REAFIRMARAM A CONVICÇÃO DE QUE ESSES AVANÇOS SE TRADUZEM EM PROGRESSOS CONCRETOS EM FAVOR DA ÁREA SOCIAL, NA PRESERVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE EMPREGOS E NA IMPULSÃO DO DESENVOLVIMENTO HARMÓNICO DA REGIÃO.

c. RECONHECERAM O PAPEL CENTRAL QUE VÊM DESEMPENHANDO OS AGENTES ECONÓMICOS PRIVADOS E DIVERSOS SETORES DA SOCIEDADE CIVIL DOS QUATRO PAÍSES NO DESENVOLVIMENTO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO.

Referencia 2 - Cobertura 7,65%

d. RESSALTARAM A APROVAÇÃO DA TARIFA EXTERNA COMUM PELO CONSELHO DO MERCADO COMUM, INSTRUMENTO ESSENCIAL À PASSAGEM DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL AO ESTÁGIO DE UNIÃO ADUANEIRA.

e. IDENTIFICARAM NO ESTABELECIMENTO DA UNIÃO ADUANEIRA SALTO QUALITATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL, FATO QUE REFLETE O AMADURECIMENTO DAS RELAÇÕES ECONÓMICAS ENTRE OS QUATRO PAÍSES E O EMPENHO POLÍTICO DE SEUS GOVERNOS EM BENEFÍCIO DE UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO AMPLO E PROFUNDO.

12. ENFATIZARAM QUE A UNIÃO ADUANEIRA VEM CRISTALIZAR O CARÁTER IRREVERSÍVEL E DINÂMICO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL, REFORÇADO AGORA PELA ADOÇÃO DE UM NOVO PERFIL INSTITUCIONAL, CONSUBSTANCIADO NO "PROTOCOLO DE OURO PRETO", ASSINADO NESTA OPORTUNIDADE.

<Internas\\Declaraciones presidenciales\\1994\\CMC_1994_ACTA02_COMUNICADO_PT_MCS> - § 1 referencia codificada [Cobertura 2,95%]

RECORDARAM QUE O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL TRANSCENDE OS ASPECTOS EXCLUSIVAMENTE COMERCIAIS E ECONÓMICOS, ABRANGENDO CRESCENTE NÚMERO DE ÁREAS, TAIS COMO NOS CAMPOS DA EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, JUSTIÇA, MEIO AMBIENTE, INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E COMUNICAÇÕES.

Referencias codificadas en Concertación política año 2014, Declaración como ciudadanos ilustres del Mercosur a Nestor Kirchner y Hugo Chavez.

<Internas\\Declaraciones presidenciales\\2014\\declaratoria_ciudadano_ilustre_kirchner_es> - § 1 referencia codificada [Cobertura 89,17%]

Considerando su larga trayectoria de compromiso con la política, al resituarla como el instrumento válido para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a partir de profundos ideales y convicciones, que son también las de millones de ciudadanos argentinos y latinoamericanos; resaltando que su trabajo incansable en función del bienestar colectivo lo condujo a ejercer numerosos cargos de elección popular, incluyendo la Presidencia de la República.

Destacando su irrefutable aporte a la recuperación económica de Argentina y al crecimiento económico con generación de empleo e independencia de intereses corporativos, su esfuerzo

por la inclusión de la mujer en los poderes públicos, su lucha frontal para derogar las leyes que protegían a civiles y militares involucrados en crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar que padeció la Argentina, y la firme defensa a los Derechos Humanos como primera prioridad de su gobierno.

Subrayando su disposición para fortalecer los mecanismos de integración en Suramérica, su especial voluntad para reforzar al MERCOSUR, y reconociendo en su destreza política credenciales indiscutibles para su designación como Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas.

EL MERCOSUR Y LOS ESTADOS ASOCIADOS

DECLARAN

"**Ciudadano Ilustre del MERCOSUR *Post Mortem***" al Sr. ex Presidente de la República Argentina Don Néstor Carlos Kirchner.

<Internas\\Declaraciones presidenciales\\2014\\declaratoria_ciudadano_ilustre_chavez_es> - § 1 referencia codificada [Cobertura 86,24%]

Considerando su fuerte compromiso con la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe, su profunda comprensión de la realidad de la región, su inquebrantable voluntad por la defensa y preservación de los principios de Soberanía y Autodeterminación de los Pueblos, su incansable lucha en defensa de los derechos de las poblaciones más vulnerables y su esfuerzo sostenido para incorporar a la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, entendiendo que constituiría la vía más expedita para la construcción de la Unión Suramericana;

Reconociendo igualmente el coraje con el que enfrentó todo tipo de amenazas formuladas por los grandes poderes económicos nacionales y transnacionales, la dignidad con la que representó a su país ante los foros internacionales, y el invaluable aporte que nos legó en función de otorgarle visibilidad a nuestra región en el mundo.

EL MERCOSUR Y LOS ESTADOS ASOCIADOS

DECLARAN

"**Ciudadano Ilustre del MERCOSUR *Post Mortem***" al Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

Nubes de palabras de las Declaraciones Presidenciales para cada año:

1994

1995

1996

Concertacion
Fortalecimiento
Bolivia
Politica
Institucional
Democratico
Internacionales
Integracion
Compromiso
Relaciones
Malvinas
Desarrollo
Chile
Proceso
Bloque

1998

Seguridad
Concertacion
Humanos
Proceso
Laboral
Vinculacion OEA
Integracion
Defensa
Desarrollo
Economica
Paz
Zona
Mercosur
Socio
Cooperacion Política
Declaracion
Derechos

1999

2000

2001 (hubo sólo una declaración por la quiebra institucional Argentina)

2002

2003 (todas las Declaraciones hacían referencia a la vinculación internacional del Mercosur)

2005

2006

Multilaterales
Organismos
Integracion
Fortalecimiento
Vinculacion
Mercosur
Declaracion
Bloque
Movimientos
Sociales
Internacionales
Institucional
Politica
Estados
Árabes
Juventud
Golfo
Parlamento
Socio
Laboral
Humanos
Derechos
Intergubernamentalidad
Educativa
Organizaciones
Conjunto
Relaciones
Posicionamiento

2007

Multilaterales
Politico
Internacionales
Estados
Malvinas
Humanos
Integracion
Mercosur
Golfo
Organismos
Conjunto
Derechos
Relaciones
Arabes
Posicionamiento
Bloque
Desarrollo
Proceso

2008

Movimientos
Internacional
Relaciones
Ronda
Doha
Mercados
Multilaterales
Intergubernamentalidad
Cooperacion
Posicionamiento
Organismos
Bolivia
Concertacion
Bloque
Politica
Sociales
Chile
Macroeconomica
Migratoria
Derechos
Economica
Vinculacion
Humanos
Organizaciones
Conjunto
Integracion
Con
Internacionales
Integrados
Mercosur

2009

Honduras
politicas sociales
Compromiso Democratico
Concertacion Politica
intergubernamentalidad
Integracion politica
Politicas de salud

2010

Comerciales
Proceso
Fortalecimiento
Politico
Concesion
Bloque
Politica
Economica
Social
Especial
Proteccion
Integracion
Fondo
Creacion
Concertacion
Cooperacion
Haiti
Internacional
Institucional
Relaciones
Promocion
Malvinas
Unasur
Inversiones
Preferencias
Integración
Desarrollo
Internacionales

2011

Derechos
Politica
Mercosur
Humanos
Concertacion
Desarrollo del proceso de integracion
Malvinas
Desarrollo Político

2012

Malvinas

Derechos Humanos del Mercosur

Concertacion Politica

2013

2014

Asociados
Multilaterales
Posicionamiento
Relaciones
Derechos
Terceros
Internacional
Negociacion
Cooperacion
Concertacion
Países
Estados
Venezuela
Politica
Bloque
Humanos
Organismos
Internacionales
Mercosur
Conjunto

Tabla n° 23: Períodos de gobierno países del Mercosur, según partido de gobierno y signo ideológico (1991-2015)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Período de gobierno	1989-1995	1990-1992	1989-1993	1990-1995
Presidente	Carlos Menem	Fernando Collor[231]	Andrés Rodriguez	Luis Alberto Lacalle
Partido	Justicialista	Partido da Reconstrução Nacional	Partido Colorado	Partido Nacional
Convergencia ideológica plena hacia el neo-liberalismo (regionalismo abierto)				
Período 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
Convergencia ideológica plena hacia el neo-liberalismo (discusión del regionalismo abierto)				
Período de gobierno	1999-2001	1995-1999	1998-1999	
Presidente	Fernando De la Rua	Fernando Henrique Cardoso	Raul Cubas Grau	
Partido	Alianza	Partido da Social Democracia Brasileira	Partido Colorado	
Convergencia ideológica dividida, divergencias (discusión relanzamiento del Mercosur)				
Período de gobierno	**2001[232]**	**1999-2003**	**1999-2003**	**2000-2005**
Presidente	Federico Puerta	Fernando Henrique Cardoso	Luis Gonzales Macchi[233]	Jorge Batlle
	Adolfo Rodriguez Saa	PSDB	Partido Colorado	Partido Colorado
	Eduardo Camaño			
Convergencia ideológica dividida, divergencias (crisis política y económica)				
Período 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	
Convergencia ideológica dividida (Argentina y Brasil motor de la bilateralidad)				
Período 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
Convergencia ideológica plena (alternativa al neo-liberalismo, Integración ampliada)				
Período de gobierno	2007-2011	2011-2015	2012-2013	2010-2015
Presidente	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	Federico Franco[234]	José Mujica
Partido	Justicialista	PT	Partido Liberal Radical Auténtico	Frente Amplio
Convergencia ideológica casi plena (consolidación del nuevo proyecto del Mercosur)				
Período de gobierno	2011-2015		**2013-2018**	

[231] Luego de un *impeachment* le sucede el vice-presidente, Itamar Franco.
[232] A finales del 2001 Argentina pasó por un proceso de crisis institucional que derivó en la asunción de varios presidentes durante períodos de días. Duhalde, fue finalmente designado por el Congreso en forma interina hasta el llamado a nuevas elecciones en el 2003.
[233] Presidente constitucional provisional.
[234] Luego de un juicio político el presidente constitucional de Paraguay, Fernando Lugo, dejó su cargo al vicepresidente, Federico Franco. Las elecciones anticipadas fueron en 2013.

Presidente	Cristina Fernández		Horacio Cartes	
Partido	Justicialista		ANR-Partido Colorado	
Convergencia ideológica casi plena (suspensión de Paraguay e ingreso de Venezuela)				

Fuente: Elaboración propia en base a: Argentina, http://www.presidencia.gob.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. Em 23/07/2013.

Referencias de codificación Declaraciones Bolivia y Chile 1994 y 2008

Declaración Presidentes del Mercosur y Bolivia, año 1994:

DECIDIERON QUE, A LA BREVEDAD, CONTINUARÁN LOS TRABAJOS A NIVEL TÉCNICO ENCAMINADOS A LA SUSCRIPCIÓN DE UN ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA QUE CONTEMPLE TEMAS ARANCELARIOS Y NO ARANCELARIOS Y OTROS ASPECTOS COMERCIALES. ASIMISMO SE ANALIZARÁN ACCIONES Y PROYECTOS EN LAS ÁREAS DE INTEGRACIÓN FÍSICA, DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES Y RELACIONADOS CON EL SECTOR DE SERVICIOS. (CMC/1994, Acta 01).

Declaración Presidentes del Mercosur y Chile, año 1994:

ENTIENDEN QUE LAS ACCIONES PARA CONSTITUIR UN ESPACIO ECONÓMICO AMPLIADO DEBEN ESTAR ENMARCADAS EN PRINCIPIOS DE FLEXIBILIDAD, GRADUALIDAD Y EQUILIBRIO.

DESTACAN EL FORTALECIMIENTO DE LOS LAZOS QUE TRADICIONAL E HISTÓRICAMENTE HAN EXISTIDO ENTRE SUS NACIONES, ADVIRTIÉNDOSE CRECIENTES VINCULACIONES EN EL COMERCIO, LAS INVERSIONES Y LA INTEGRACIÓN FÍSICA.

DEJAN CONSTANCIA QUE LOS AVANCES LOGRADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR CREAN CONDICIONES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN AREA DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL SUR Y, QUE EL GOBIERNO DE CHILE HA HECHO ENTREGA FORMAL DE UNA PROPUESTA ESPECÍFICA PARA SU VINCULACIÓN EFECTIVA AL MERCOSUR CON EL PROPÓSITO DE CREAR UN ESPACIO ECONÓMICO AMPLIADO EN EL CONO SUR SUDAMERICANO.

DECIDEN EN ESTA OPORTUNIDAD INICIAR, A LA BREVEDAD, NEGOCIACIONES PARA SUSCRIBIR UN ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL MERCOSUR Y LA REPÚBLICA DE CHILE, PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO.

REITERAN LA DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR PARA QUE BOLIVIA PARTICIPE EN CALIDAD DE OBSERVADOR, EL LOS GRUPOS DE TRABAJO APROPIADOS O EN OTROS MECANISMOS ÍNSTITUCIONALES, DONDE ESTA PRESENCIA RESULTE DE MUTUO INTERÉS (CMC/1994, Acta 01)

Declaración Presidentes del Mercosur y Bolivia, 2008

DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR SOBRE MEDIDAS DE APOYO Y SOLIDARIDAD CON BOLIVIA

Los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, en solidaridad con el Gobierno y el pueblo de Bolivia, coincidieron en la importancia de acordar medidas urgentes concretas de apoyo a Bolivia, en vista de las dificultades económicas y sociales y de la pérdida de acceso a mercados en razón de la reciente suspensión unilateral de preferencias arancelarias extrarregionales, y determinaron la adopción de los procedimientos para que sus países absorban, en el año de 2009, un monto de hasta US$ 30 millones en exportaciones bolivianas. (CMC/2008, acta 02).

Declaración Presidentes del Mercosur y Chile, año 2008:

Expresaron que la firma de este acuerdo es una aspiración de larga data para los agentes económicos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, ya que generará un clima propicio para que los negocios aumenten y se desarrollen en un marco jurídico sólido y estable.

Resaltaron que la participación de Chile en el MERCOSUR, como Estado Asociado, desde 1997, ha permitido construir un patrimonio de iniciativas comunes que se ve ampliamente enriquecido con este nuevo acuerdo.

Señalaron que el Protocolo es el primer acuerdo sobre comercio de servicios que firma el MERCOSUR con un Estado Asociado, dando prueba del grado de compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR y de Chile con el proceso de integración y con el desarrollo de nuestros pueblos y abre un camino para nuevas iniciativas en pos de ese objetivo. (CMC/2008, Acta 01)

Tabla n° 24 - Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre modificaciones al AEC y discusión sobre eliminación del doble cobro:

Nombre	Referencias	Cobertura
GMC_1995_ACTA01_ES	1	002%
GMC_1995_ACTA01-Ex_ES	1	019%
CCM_1995_ACTA06_ES	1	002%
GMC_1996_ACTA01_ES	1	002%
CCM_1996_ACTA03(04)_ES	1	001%
CCM_1996_ACTA04(05)_ES	1	002%
GMC_2000_ACTA02_ES	1	001%
CCM_2003_ACTA02_ES	1	002%
GMC_2004_ATA04_PT	1	001%
GMC_2005_ACTA03_ES	1	002%
CCM_2006_ACTA06_PT	1	002%
GMC_2007_ACTA02_ES	1	003%
CCM_2008_ACTA01_ES	1	007%
CCM_2008_ACTA03_ES	1	002%
GMC_2009_ACTA01_ES	1	001%

ATTJKEMB	1	002%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int

Tabla 25 Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre bienes de capital

Nombre	Referencias	Cobertura
GMC_1995_ACTA03_ES	1	004%
CCM_1995_ACTA07_ES	1	002%
RMIND_1997_ACTA01_ES	1	005%
GMC_1999_ACTA03_ES	1	002%
CCM_2000_ACTA05_PT	1	001%
CCM_2000_ACTA07_PT	1	003%
CCM_2003_ACTA02_ES	1	001%
CCM_2003_ACTA03_ES	1	002%
CCM_2008_ACTA02_ES	1	003%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int

Tabla n° 26 - Cantidad de Documentos iniciativa Brasil sobre Zonas Francas:

Nombre	Referencias	Cobertura
GMC_1992_ACTA01_ES	1	001%
GMC_1993_ACTA02_ES	1	003%
GMC_1993_ACTA03_ES	1	001%
GMC_1994_ACTA01-Ex_ES	1	003%
GMC_1994_ACTA03-EX_PT	1	005%
GMC_2001_ACTA01_ES	1	001%
GMC_2007_ACTA02_ES	1	001%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int

Tabla n° 27 - Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías:

Nombre	Referencias	Cobertura
CMC_2001_ACTA01_ES	1	005%
GMC_2004_ATA03-Corr1_PT	1	001%
GMC_2005_ACTA03_ES	1	003%
GMC_2006_ACTA03-Corr1_PT	2	006%

GMC_2007_ACTA01-Ex_ES	1	007%
RECS_2006_ACTA04_PT	1	022%
REM_2001_ACTA01_ES	1	006%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int

Tabla n° 28 - Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías (2):

Nombre	Referencias	Cobertura
GMC_1996_ATA03_PT	1	004%
GMC_2001_ACTA02_ES	1	002%
CCM_2003_ACTA02_ES	1	001%
Reunión de Ministros de Medio Ambiente	2	011%
GMC_2006_ACTA03-Corr1_PT	1	004%
GMC_2007_ACTA02_ES	1	002%
RMS_2007_ACTA02_ES	1	007%
GANEMPLE_2007_ACTA03_ES	1	017%
RMDS_2007_ACTA02	1	004%
GMC_2008_ACTA04-Corr1_PT	1	001%
FCCP_2008_ATA06_PT	1	022%
GMC_2008_ACTA03_PT	1	005%
FCCP_2008_ACTA08_PT	1	020%
RAADDHH_2008_ACTA04_PT	1	000%
Integracion productiva	1	002%
RAADDHH_2008_ACTA03_PT	5	002%
GMC_2008_ACTA01_ES	1	001%
RECS_2008_ACTA01_ES	1	005%
RAADDHH-GT-IPPDDHH_2008_ACTA03_PT	1	007%
RMS_2009_ACTA02_ES	1	011%
GMC_2009_ACTA02_ES	1	001%
RMS_2010_ACTA01_ES	2	016%
ATTJA8CM	1	009%

RMMA_2010_ACTA01_ES	1	006%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int

Tabla n°29 - Cantidad de Documentos iniciativas Brasil, selección de categorías (3):

Nombre	Referencias	Cobertura
ATTHQQM0	1	028%
FCCP_2008_ATA07_PT	1	012%
GMC_1991_ACTA03_ES	1	001%
GMC_1992_ACTA01_ES	1	002%
GMC_1996_ATA04_PT	1	001%
GMC_1999_ACTA01-Ex_ES	1	004%
GMC_2000_ACTA02_ES	1	002%
GMC_2000_ATA04_PT	1	001%
GMC_2002_ACTA04-Corr1_PT	2	001%
GMC_2004_ACTA02_ES	1	001%
GMC_2008_ACTA01_ES	1	001%
GMC_2008_ACTA03_PT	1	002%
GMC_2008_ACTA04-Corr1_PT	2	002%
MCCP_1998_ACTA02_ES	1	007%
REPCCM_2004_ACTA04_ES	1	009%

Fuente: NVivo, información disponible en www.mercosur.int