

El Mercosur como proceso de integración asimétrico

Lorena Granja Hernández¹

Trabajo presentado en el 7º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Bogotá, 2013.

Resumen

Este artículo es parte del proyecto de tesis doctoral, que tiene como objetivo general comprender las dinámicas de relacionamiento entre los países miembros del Mercosur. Parte de la hipótesis que las asimetrías (tanto estructurales como políticas) evidenciadas en el proceso de integración generan consecuencias no solamente para el funcionamiento efectivo del bloque, sino también para las relaciones intra-bloque. Una de esas consecuencias es la bilateralización de la dinámica de tales relaciones. En ese contexto, el presente trabajo se propone la comprensión de los efectos políticos derivados de un proceso de integración asimétrico. En tal sentido, en primer lugar se hace un breve repaso del contexto asimétrico en el cuál el Mercosur se encuentra, para luego identificar las situaciones en que el bloque funciona de manera bilateral. Como parte de la tesis, el trabajo aborda apenas la bilateralización de las relaciones, y sus consecuencias en la dinámica del bloque, sus efectos políticos. Sin embargo, cabe destacar que la demostración de la hipótesis implica también la atención a variables políticas que estarían actuando como intervinientes en esa dinámica bilateral que el proceso de integración asimétrico estaría generando. Dichas variables actúan como contrapeso a tal efecto de las asimetrías y se dividen en dos: las que tienen que ver con la política doméstica (convergencia ideológica, condiciones para la formulación de la política exterior y la dimensión institucional); y las que componen la política regional (tipo de relacionamiento que cada país miembro tiene con el resto del bloque, existencia o no de un liderazgo regional; trayectoria asumida por los países miembros en sus relacionamientos bilaterales previos).

¹ Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Uruguay. Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Udelar. Maestría en Ciencia Política, Instituto de Estudios Sociais e Políticos (IESP) de la Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ), Brasil. Estudiante de doctorado en la misma institución. Mail: lgranja@iesp.uerj.br

Palabras clave: Mercosur, Integración Regional, Asimetrías.

Introducción

El presente trabajo es parte del proceso de investigación para la tesis de Doctorado en Ciencia Política que se está desarrollando hasta el 2015. La misma tiene como objetivo la comprensión de las diferentes dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur; éste se desdobra en dos objetivos específicos. El primero, es entender las relaciones entre los países miembros del Mercosur y el funcionamiento del bloque. El segundo, apunta a la reflexión sobre las relaciones entre miembros de un proceso de integración; en este sentido, se espera contribuir al análisis de cualquier proceso de integración que posea características similares al Mercosur. Dichas características son, la existencia de fuertes asimetrías, la membresía de un país con vocación de potencial líder regional y la bilateralización de las relaciones intra-bloque. Éstas, a nuestro entender, componen la denominación de *proceso de integración asimétrico*. Ya que este concepto no solamente implica la existencia de fuertes asimetrías entre los países, las que podrían evidenciarse en cualquier proceso de integración; sino que además, contempla dos dimensiones más: un tipo de relacionamiento específico, determinado por tal contexto asimétrico, la bilateralización de la dinámica intra-bloque. Y la posibilidad que se consolide una de las partes en un líder regional.

Dicho esto, las tres principales preguntas de investigación a las que la tesis pretende dar respuesta son: ¿cómo son las dinámicas de relacionamiento del Mercosur? ¿Cuáles son los efectos derivados de un *proceso de integración asimétrico*? ¿Cómo influye la dimensión política sobre tales efectos?

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

efectos derivados del proceso de integración asimétrico a través de su intervención en la variable independiente. A continuación se presenta un esquema que resume dichas variables:

Esquema 1

Variable independiente/contextual	Variabes intervinientes	Variable dependiente
Contexto asimétrico	Política Doméstica Política Regional	Bilateralización

Este artículo explorará la dimensión conceptual del proceso de integración asimétrico y la bilateralización de las relaciones intra-bloque como punto de partida para la identificación de las situaciones en que dicha bilateralización es más marcada.

En primer lugar, se hará una breve introducción al contexto asimétrico del bloque para luego considerar las implicaciones que tiene el concepto de proceso de integración asimétrico. Además, la reproducción de tales asimetrías en las relaciones intra-bloque generan lo que, conceptualmente llamamos, bilateralización; por lo que la dimensión conceptual de tal fenómeno será el segundo objetivo de este trabajo. Por último, se harán algunas conclusiones preliminares que nos permitirán seguir con el proceso de investigación del cual forma parte.

El contexto asimétrico y la dinámica intra-bloque

El Mercosur es un proceso de integración asimétrico que surgió en 1991 a raíz de las negociaciones bilaterales emprendidas por Argentina y Brasil durante la década del '80.² Ambos países, en un intento de solucionar sus problemas bilaterales, coincidieron

² Dichas negociaciones fueron parte de una estrategia de acercamiento que derivó en acuerdos de cooperación mutua. Luego del encuentro entre Alfonsín y Sarney en Foz de Iguazu, surgió el *Acta de Buenos Aires* que 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 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).

en acordar un proceso de integración regional que les ayudara a posicionarse mejor internacionalmente.

Este proceso de acercamiento fue el punto de partida para el abandono de la política de rivalidad que se había dado hasta entonces entre Argentina y Brasil. En particular, luego de la transición hacia la democracia, comenzó a hacerse notar la imperiosa necesidad de construir caminos de cooperación entre ambos. Había un contexto propicio para la liberalización comercial que, ideológicamente sustentado en el *regionalismo abierto* (BIZZOZERO L. , 2008; 2011), intentaba abrir los mercados latinoamericanos a un sistema de comercio liberal con el incentivo de aumentar el tamaño de estos mercados, un ejemplo de ello fue la renegociación de la ALADI, que también fue en esa época.

Por otra parte, ese contexto se vio complementado por la necesidad de consolidar la democracia en la región a través la estabilización económica, especialmente luego de la renegociación de la deuda externa. Este aumento de la diplomacia multilateral en el ámbito latinoamericano también ayudó al acercamiento bilateral, a través de la convergencia en políticas económicas, procesos de ajuste fiscal, apertura y liberalización del comercio, que se reafirmaron en la década posterior.

La existencia de cierto consenso sobre la necesidad de la consolidación democrática a través de la materialización de las iniciativas de integración regional y la estabilización de las economías de la región, fue uno de los aspectos claves en ese primer acercamiento bilateral. Esto implica que ambos países 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 (COUTINHO & LIMA, 2005; GOMES SARAIVA, 2012). Si bien existen diferentes visiones de ese período, acerca de los incentivos de uno y otro lado para tal acercamiento bilateral, por ejemplo hay quienes consideran que las motivaciones de la cancillería argentina pasaban más por la creación de un mercado y los de Itamaraty eran de índole más política, ambos motivos pueden ser considerados al analizar los incentivos para el comienzo de las negociaciones (CORIGLIANO, 2013).

Por otra parte, la dinámica bilateral en la que ambos países acuerdan pasar a tener un tipo de relación más estrecho marca un punto de partida para característica asimétrica y bilateral con la que el Mercosur se constituye hasta la actualidad. Siendo que se configuró desde el inicio como un *acuerdo inter-gubernamental*, en el sentido que Mattli (1999) le da al término, como producto de negociaciones interestatales motivadas por la convergencia de intereses comunes que apuntan a obtener mayor peso y poder de los Estados participantes; es necesario, por tanto, ver las trayectorias de relacionamiento entre ambos países desde la perspectiva gubernamental, esto es, atendiendo a la mayor o menor convergencia ideológica entre los gobiernos en cuestión.³ Dicha díada fue conformada sobre la base de la cooperación creciente y gradual, dejando de lado las rivalidades que anteriormente tenían entre ellos, el acercamiento entre Argentina y Brasil fue determinante para la creación del bloque. Tal como afirma Patricio (2006), estas relaciones actuaron como *eje motor* de la integración en el Cono Sur de América Latina.

La bilateralización del bloque, por tanto, ha sido una característica intrínseca a su generación; por otro lado, si consideramos los acuerdos y tratados que conforman la base normativa del bloque regional, éstos establecen que la toma de decisiones debe ser consensual, a través del proceso de negociación entre los cuatro países miembros iniciales del Mercosur (Tratado de Asunción, 1991; Protocolo de Ouro Preto, 1994).⁴ Por tanto, existe un quiebre entre las prácticas jurídicas consolidadas normativamente en el Mercosur y sus prácticas reales. Esta dinámica bilateral se ha ido consolidando como un *modus operandi* específico de las relaciones intra-bloque y ya no solamente se dan entre los dos países mayores, sino entre todos los miembros del Mercosur.

³ Ambas variables, trayectoria de relacionamiento y convergencia ideológica entre los gobiernos, componen la dimensión de la política regional y doméstica, respectivamente y serán exploradas en sucesivos trabajos en profundidad.

⁴ Los cuatro países miembros iniciales del Mercosur son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Actualmente, también Venezuela tiene las potestades de miembro pleno, y los mecanismos establecidos para la toma de decisiones en los tratados constitutivos no cambian.

El Mercosur es un *proceso de integración asimétrico* caracterizado por tres elementos fundamentales: la existencia de fuertes asimetrías entre los países miembros, la bilateralización de las relaciones intra-bloque y la membresía de un país con potencialidad de líder regional.

Si atendemos a la primera de estas características, la existencia de asimetrías dentro del Mercosur no es un elemento nuevo en el análisis de tal proceso de integración, sin embargo, los efectos que estas asimetrías traen para la dinámica de relacionamiento intra-bloque no han sido suficientemente estudiados por la literatura especializada. En ese sentido, la mayor parte de los trabajos académicos que tratan el asunto de las asimetrías se centran en evaluar los efectos que éstas traen para el funcionamiento efectivo del bloque y los diferentes mecanismos que el Mercosur ha creado para su tratamiento/superación. En este trabajo, se consideran tales efectos, pero no son el objetivo último a ser estudiado; por el contrario, se pretende dar cuenta de los efectos que traen las asimetrías en la dinámica relacional dentro del Mercosur y no apenas en sus consecuencias comerciales o jurídicas.

En la literatura especializada existen básicamente dos abordajes del asunto de las asimetrías. Los que consideran los diferentes tipos de asimetrías encontrados en el proceso de integración; estos trabajos centran su análisis en los diferentes efectos que tales asimetrías tienen para el funcionamiento efectivo del proceso de integración regional.

Por otro lado, se encuentran los trabajos que consideran los diferentes mecanismos para la reducción de las asimetrías que el Mercosur ha dispuesto para su tratamiento/superación en los diferentes momentos. Muchos de éstos mecanismos han sido efectivos en la consecución de los objetivos para los cuales fueron planteados, sin embargo, aun no han sido estudiados los efectos que tales mecanismos generan para el funcionamiento interno del bloque, en tanto proceso inter-gubernamental.

Así, la revisión de la literatura especializada nos acerca a una tipología de los diferentes tipos de asimetrías. Por un lado, encontramos las *estructurales* que se refieren a la diferente capacidad de los países de beneficiarse de los efectos de la integración, en función del tamaño de su economía, de los distintos niveles de desarrollo, del acceso a la infraestructura, de las condiciones geográficas, económicas y sociales de sus sistemas productivos, etc. Tales asimetrías derivan en problemas de adaptación a las políticas comunes ya que la capitalización de los beneficios también es en forma asimétrica. Por otro lado, las asimetrías *políticas* se refieren a las diferencias en el carácter de las políticas públicas, tales como diferentes capacidades y preferencias en la provisión estatal de servicios públicos, programas de promoción de inversiones y de exportaciones; incentivos a la competitividad productiva, fiscales y subsidios directos o indirectos. Estas asimetrías derivan en problemas de cooperación y convergencia entre las políticas de cada uno de los países; dependiendo fundamentalmente de la voluntad política de los gobernantes.

Además, este tipo de asimetría genera diferentes capacidades entre los países de aplicar las normativas emanadas del bloque regional y diferencias en el poder de negociación que cada uno tenga en los espacios multilaterales. Ambos tipos de asimetrías condicionan el funcionamiento eficiente del bloque, sin embargo, las políticas tienen mayores implicaciones en el aspecto relacional, que es en el que estamos colocando nuestro foco de análisis.⁵ A este respecto, Pablo Sanguinetti (2006) considera que la integración comercial por sí misma no asegura la convergencia entre países con niveles de desarrollo dispares. Además, el proceso de liberalización sin más, no siempre implica beneficios para las economías menores, sobre todo en lo relacionado a los costos de comercio y la reducción de la concentración de las

⁵ Existen muchos trabajos que consideran a las asimetrías como un problema para la consolidación de la integración regional. Entre ellos: (BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008; BOUZAS, 2001; BOUZAS & SOLTZ, 2001; CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J., 2001; DURAN LIMA & MASI, 2007; GIORDANO, MESQUITA, & QUEVEDO, 2004; GONÇALVES, S.; MACHADO, I. y MELLO, A., 2010; LAENS & TERRA, 2008) (LAMAS, 2007; LAVAGNA, 2001; MASI & HOSTE, 2002; SANAHUJA, 2008; SANGUINETTI, 2006; TERRA, 2008; VAILLANT, 2008; VENTURA, 2008) (BOUZAS, 2001; ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005).

industrias con mayor valor agregado. En el mismo sentido, el documento de ALADI y otros (ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005) establece que los procesos de integración latinoamericanos no consiguieron acelerar el crecimiento económico de las economías menores, ni la reducción de las asimetrías. Y señala que ésta última es una *condición necesaria* para profundizar los procesos de integración, así como para su *legitimidad y consolidación*.

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 las diferentes asimetrías y los mecanismos para paliarlas. La autora considera que es necesario identificar los diferentes tipos de asimetrías registradas en función de algunos criterios que permitan considerar, además, los responsables para su tratamiento y los diferentes mecanismos para solucionarlas. De esa manera, identifica:

1. Las asimetrías en función del tipo de divergencia; donde considera las diferencias en el *peso económico*; en la *distribución y disponibilidad de recursos naturales*; las divergencias *productivas y tecnológicas*; en el *nivel de desarrollo y poder político*; en el *tamaño y población*; las diferencias *jurídico-institucionales* (AYUSO, 2010, págs. 140-43).
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 (AYUSO, 2010, págs. 143-44).
3. Las asimetrías según su naturaleza; donde distingue entre asimetrías de *poder-dependencia* y las de *desarrollo entre naciones*.
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 (AYUSO, 2010, pág. 145).
5. Según su localización; inter-estatales o inter-regionales (AYUSO, 2010, pág. 146).

Por otro lado, entre los abordajes que consideran los diferentes mecanismos que el bloque ha dispuesto para el tratamiento de las asimetrías encontramos los que señalan los desafíos que éstas han constituido para el funcionamiento 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 descrito el proceso de tratamiento de las asimetrías por parte del bloque coinciden en especificar que han sido variables de naturaleza política las determinantes de éste problema.

Así, hay coincidencias en señalar que a partir del año 2003 ha habido un punto de inflexión en el tratamiento de las asimetrías por parte del bloque. A partir de 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, S.; MACHADO, I. y MELLO, A., 2010). Buena parte de dichos estudios consideran que a través del giro al centro-izquierda que se dio por parte de 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 Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur.⁶

La mayoría de estos abordajes no escapan a un enfoque que considera a las asimetrías como un problema para la efectiva integración (desvío de comercio, diferentes capacidades de los estados de homogeneizar las políticas comunes, dificultades en la aplicación de la normativa, etc.); o para la creación de mecanismos efectivos para su reducción/tratamiento. Sin embargo, no lo consideran un problema que se presenta

⁶ 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, S.; MACHADO, I. y MELLO, A., 2010; BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 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).

también en las negociaciones intra-bloque, reproduciendo la lógica asimétrica en su dinámica interna inter-gubernamental.

En este sentido, el proceso de integración asimétrico tiene como segunda característica, consecuente de la anterior, que las relaciones intra-bloque se den de manera bilateral. Uno de los efectos de las asimetrías evidenciadas entre los países miembros sobre el tipo de relacionamiento dentro del bloque, es la reproducción de tales asimetrías dentro de las negociaciones inter-gubernamentales. Esto hace que su dinámica interna se vea, en ocasiones, quebrantada, a través de mecanismos de *bilateralización de las relaciones intra-bloque*, en lugar de la dinámica de consenso multilateral esgrimida en el Tratado de Asunción (1991).

En tal sentido, el Tratado constitutivo del Mercosur establece como principio fundamental la adopción de las decisiones por parte de los organismos específicos⁷ de manera consensual y con la presencia de todas las partes (art. 16). Sin embargo, en la dinámica real del Mercosur, los procesos de toma de decisiones se toman a través de un proceso de negociación bilateral previo, para luego ser llevadas a la consideración de los organismos encargados de la toma de decisiones. Por lo tanto, existe un quiebre entre las prácticas jurídicas consolidadas normativamente en el Mercosur y sus prácticas reales. Esta dinámica bilateral se ha ido consolidando como un *modus operandi* específico de las relaciones intra-bloque.

Así, ejemplos de tal tipo de negociación bilateral aparecen constantemente en la toma de decisiones del Mercosur, algunos de los más significativos son: la creación del

⁷ Existen básicamente tres órganos de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa a través de Decisiones (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 (capítulo 2 del Tratado de Asunción, estructura orgánica).

bloque, la instauración del FOCEM, las controversias comerciales que se han puesto en consideración del Tribunal Permanente de Revisión, la eliminación del doble arancel, entre otros.⁸ Un análisis detallado y exhaustivo de este tipo de relacionamiento bilateral debe apuntar a los procesos de negociación previos a la creación de la normativa, ya que es en ese momento dónde se establecen los mecanismos de *bypass* a los órganos decisorios a través de la negociación bilateral.

Por tal motivo, la condición asimétrica contextual que evidenciamos en el proceso de integración, derivadas de las consideraciones hechas previamente, se reproduce en la lógica interna del bloque a través de la generación de mecanismos de *bypass* institucional a los organismos dispuestos para la toma de decisiones consensualmente y entre todas las partes. Esos mecanismos se manifiestan en la creación de negociaciones previas (informales) que se dan siempre de manera bilateral, entre los miembros del bloque. Esta dinámica asimétrica bilateral es otra de las características del proceso de integración asimétrico y se ve enfatizada por la eventual existencia de un líder regional.

Estos abordajes analíticos del asunto de las asimetrías como problema nos darán el punto de partida para el estudio de la variable *contexto asimétrico* y de su influencia en el grado de bilateralización de las relaciones; ya que, en primer lugar, nos delimitan (al menos) dos tipos de asimetrías a considerar, las estructurales y las derivadas de la voluntad política de los gobernantes. En segundo, nos marcan la pauta de cuáles han sido los diferentes tratamientos que se les ha dado al asunto de las asimetrías en el ámbito mercosureño, para poder tener una óptica real de la dimensión del asunto de las asimetrías como problema dentro del bloque. Sin embargo, todos los estudios citados consideran una influencia del contexto asimétrico en la eficiencia del bloque, es decir en el nivel de implementación de las políticas comunes (policies), dejando de

⁸ También puede decirse que la inminente entrada de Venezuela al Mercosur se dio por canales bilaterales. Para consultar algunos de los ejemplos de bilateralización enumerados puede verse la disertación de maestría, dónde se estudian específicamente: la creación del Mercosur, el proceso de instauración y puesta en funcionamiento del FOCEM y la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (GRANJA, 2011).

lado los efectos que éste contexto tiene sobre la dinámica de funcionamiento interno (politics).

Bilateralización, liderazgo y convergencia ideológica

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

En resumen, el Mercosur entendido como un proceso de integración asimétrico sería un proceso de integración inter-gubernamental que, como efecto del contexto asimétrico, reproduciría a su dinámica de relacionamiento interno tales asimetrías; además, esto se vería reforzado por la presencia de Brasil como líder regional. Una de las posibles formas de salir del determinismo contextual generado por las asimetrías es ver cómo evoluciona ese grado de bilateralización de las relaciones a través de la dimensión política. Esta dimensión estaría, según nuestra hipótesis, interviniendo en el grado de bilateralización a través de dos variables claves, la política doméstica y la política regional.

De esta manera, el argumento teórico considera a la dimensión política en ambos niveles, En el doméstico, el abordaje analítico que pretendemos desarrollar se centrará en la exploración de tres variables específicas: la *formulación de la política exterior*; la *convergencia ideológica de los gobiernos* y la *dimensión institucional*. Mientras que las del nivel regional versarán sobre la discusión de la existencia o no de un *líder regional*, la *trayectoria del relacionamiento* entre los países y un nivel más coyuntural que intentará dar cuenta de las diferentes crisis por las que los países del bloque han pasado a lo largo del período.

En el presente trabajo, exploraremos la variable liderazgo regional junto a la bilateralización; ya que entendemos que ambas están relacionadas. Además, consideraremos brevemente la posibilidad de que exista mayor bilateralización cuando también se registra, mayor convergencia ideológica.

En la dinámica inter-gubernamental del bloque, la existencia de *un país con vocación de liderazgo* influiría fuertemente sobre el contexto asimétrico y, consecuentemente, sobre el grado de bilateralización, actuando tal país como *imán*. Brasil, en este caso, actuando como líder de América Latina⁹, estaría actuando reforzando las relaciones bilaterales que ya se evidenciaban como efecto de las asimetrías. Conformando así un tipo de proceso de integración específico, donde las dinámicas asimétricas (estructurales y políticas) se reproducen en el plano inter-gubernamental.

En este sentido, a pesar de que no es indiscutida, la vocación de liderazgo brasileña se ha hecho notar en algunos momentos específicos en los últimos tiempos. Así, a medida que se consolida dentro de la política exterior brasileña el *paradigma autonomista*, que pone el énfasis en la construcción de un liderazgo regional como instrumento para la ascensión a la categoría de *global player*, dicha vocación de liderazgo se hace más evidente (GOMES SARAIVA, 2012, pág. 123).¹⁰

Por lo tanto, habría que explorar las diferentes consecuencias que trae para el bloque la existencia de un país que actúa como líder en toda el área de influencia de la región. En este sentido, la visión de integración propuesta por Mattli (1999) es entendida como un proceso de internalización de las externalidades transfronterizas entre un

⁹ La discusión sobre la vocación de liderazgo brasileña será tenida en cuenta en el análisis y puede consultarse en: (FLEMES, Daniel (ed.), 2010) (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; PINHEIRO L. , 2004; CASON, J.W.; POWER, T.J., 2009; HIRST & LIMA, 2009; COUTINHO, 2009; GOMES SARAIVA, 2010; JAFFRELOT, 2009; LECHINI, G. & GIACCAGLIA, C, 2011) (MARTINS, Estevão REZENDE; SARAIVA, Miriam Gomes, 2009) (MIRANDA, 2004) (HIRST, 2009b).

¹⁰ Algunos autores consideran que ese liderazgo está lejos de ser alcanzado, y relativizan tal posición; ya que éste dependería de las coaliciones internas de cada gobierno y de su determinación a la hora de tomar las decisiones en las que ese liderazgo se pone a prueba a través de la capacidad de acción brasileña. Ver, por ejemplo, (LIMA, 2006; GOMES SARAIVA, 2012).

grupo de países; el autor conjuga explicaciones derivadas del mercado con las institucionales. Los incentivos para la integración regional puramente comerciales adolecen de la limitación de que no le dan la relevancia suficiente a los factores institucionales; mientras que las puramente politológicos dejan de lado las causas comerciales (MATTLI, 1999, p. 41). Así, 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, el autor expone: a) beneficios comerciales directos percibidos por los países miembros; b) el liderazgo de un país estratégico que sea capaz de funcionar como *punto focal* o como *regional paymaster*; c) el seguimiento de una tercera parte que actúe como catalizador de los efectos de la integración regional (MATTLI, 1999, p. 65).

A partir de la visión desarrollada por Mattli, Bouzas *et.al.* (2008) desarrollan una visión un poco más compleja, tienen en cuenta 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 (BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008, pág. 322).

Los autores consideran la existencia de un líder regional capaz de asumir los costos de provisión de bienes públicos para la región, y cuestionan el liderazgo brasileño. En opinión de los autores, la oferta de bienes públicos regionales por parte de éste país, ha sido esporádica y reactiva. Brasil, en su rol de *hegemón*, ha 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 es heterogénea, además, la interdependencia que tiene con la región es modesta (BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008, pág. 327).¹¹

¹¹ Otro argumento que va en el mismo sentido es el esgrimido por Pinheiro (2000), 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.

De esta manera, la discusión sobre la existencia o no de un líder regional en América Latina nos lleva a un análisis en dos niveles: en primer lugar, cuestionar o aceptar el liderazgo regional de Brasil y sus implicaciones para el Mercosur; en segundo, ver si existen países que pueden estar disputando tal liderazgo. Para ello, 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 el punto de partida en el análisis. Las definiciones y las, no siempre claras, diferencias entre los tipos de poder regional y sus implicaciones continúan el recorrido a través de los conceptos de hegemonía, tipos de ejercicio del poder, aceptación/imposición del liderazgo, recursos materiales e ideológicos (FLEMES, Daniel (ed.), 2010). Dichos conceptos deben ser tenidos en cuenta en la dimensión política regional, pero además, es importante conjugarlo con los abordajes que consideran las diferentes percepciones de los actores.

Así, si atendemos a la doble condición bilateral y asimétrica de las relaciones mercosureñas, Brantly Womack (2007; 2006; 2003) estudia cómo es la dinámica de éste tipo de relacionamiento y llama la atención para la dimensión subjetiva en las diferentes percepciones de los países. Tales percepciones van a determinar el grado de interés relativo que cada parte tendrá en la relación y la atención que ésta le dará. En este sentido, el abordaje que Womack adopta es diferente al que tradicionalmente ha tenido la academia de, ya que considera a las relaciones asimétricas como una *condición permanente*, y no como un *desequilibrio*. El autor propone como tesis básica para la *teoría de las asimetrías* que las diferencias en las capacidades crean *divergencias de intereses* y de *percepciones sistémicas* entre el lado fuerte y el débil; ambas son influenciadas por las distintas oportunidades y vulnerabilidades que tienen estos Estados (WOMACK, 2006, p. 17).¹²

¹² Asimismo, también Hirschman (1980 [1945]) considera las diferentes ganancias del comercio derivadas de relaciones asimétricas, y la consecuente asimetría en la atención que cada país le dará a la relación. Así como también, que las consecuencias de un proceso de integración asimétrico serán, también, desiguales.

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

Las dinámicas de relacionamiento bilateral evidenciadas en el bloque tanto a partir del estudio de la normativa, como también de las negociaciones previas a ésta, compondrán un universo a ser analizado cuando evaluemos la variación en el grado de bilateralización del Mercosur. Asumiendo, previamente, que esa mayor o menor bilateralidad en las relaciones varía a lo largo del período de estudio (1991-2014), la construcción del grado de bilateralización estará hecha a partir de qué cantidad de esas decisiones que se hayan tomado de manera bilateral para cada año.

Además, ese análisis deberá ser completado con las variaciones registradas en la variable convergencia ideológica entre los gobiernos, asumiendo, *a priori*, que en los momentos de mayor convergencia aumenta el grado de bilateralización. Entonces, la convergencia ideológica será medida como una variable continua desde *Baja* hasta *Alta*, dependiendo de los diferentes cambios registrados en los gobiernos de los países miembros del bloque. Así, el posicionamiento que cada país tome dentro del bloque y la intensidad de las relaciones bilaterales entre los Estados se verá influenciada por dicha convergencia.

En tal sentido, el estudio de Hirst (1996) hace una primera aproximación a los aspectos compartidos entre los gobiernos de los diferentes estados parte del Mercosur. Según la autora, existía una convergencia hacia el centro del espectro ideológico en los gobiernos de la década del 80, así como también en la siguiente década, aunque pasando a ser hacia el centro-derecha en ese período. Ya, en la década del dos mil,

específicamente a partir del 2005, podría decirse que todos los gobiernos de los estados miembros tenían una convergencia ideológica hacia el centro-izquierda, con oscilaciones en los últimos tiempos.¹³

A continuación se reproduce el esquema utilizado por la autora para mapear las diferentes opciones de los actores implicados en el proceso de integración, a partir de los cuatro *universos temáticos* por ella identificados como relevantes en todo el período.

Así, los gobiernos de los Estados parte estarían oscilando entre una y otra posición a través de los diferentes temas; las opciones finalmente adoptadas, de acuerdo al período, varían en función de las preferencias que uno u otro gobierno tuvieran sobre cada uno de los universos temáticos. Habiendo, por tanto, mayor convergencia ideológica cuando los gobiernos coinciden en las opciones de uno o del otro lado del espectro. Hechos que pueden verse fácilmente si pensamos en el desarrollo del Mercosur y en las opciones de política que se han adoptado a lo largo de los 22 años transcurridos del proceso de integración.

¹³ A pesar de ser esta dimensión de naturaleza más compleja de lo expuesto, y como no es este el objetivo del presente este trabajo, aquí solamente se pretende dar una breve noción de las características en que la convergencia ideológica será tratada.

Posiciones ideológicas

Universos temáticos	<i>centro-derecha</i>	<i>centro-izquierda</i>
<i>Economía Política Internacional</i>	Mercosur = medio para llegar al NAFTA Vinculación de Chile por ALC Acuerdo con NAFTA antes de SAFTA	Mercosur = estrategia múltiple Chile debería integrar UA SAFTA debe preceder al acuerdo con AFTA
<i>Economía Política Doméstica</i>	Mercosur = estímulo de política de liberalización Las regiones no competitivas se ajustan a través de mecanismos de mercado Los temas sociales pertenecen a la agenda de cada país	Mercosur = estímulo de política industrial Mercosur debe comprender políticas regionales La agenda del Mercosur debe comprender una dimensión social
<i>Política exterior y de seguridad internacional</i>	Mercosur conduce a la cooperación política y estratégica	Mercosur no conduce a la cooperación política y estratégica
<i>Institucionalización</i>	Estructura exclusivamente intergubernamental Mecanismo de solución de controversias	Estructura combinada intergubernamental y supranacional Tribunal de Justicia

Cuadro reproducido de Hirst (1996, pág. 238).

Reflexiones finales

Hasta aquí hemos discutido conceptualmente algunas de las variables que serán objeto de nuestro análisis en la tesis de doctorado; como el lector habrá percibido, el

desarrollo de tales conceptos está en una etapa preliminar. De cualquier manera, es posible adelantar algunas reflexiones sobre cómo funciona internamente el Mercosur. De hecho, nuestra hipótesis inicial de que el contexto asimétrico condiciona el funcionamiento del bloque de una manera que, hasta ahora, no ha sido rigurosamente estudiada en la academia puede seguir afirmándose. Las formas en que esta variable contextual actúa sobre la relación intra-bloque pueden ser evidenciadas en varios niveles. Por ejemplo, en la dimensión de la integración comercial y económica. Sin embargo, los efectos políticos que las asimetrías tienen sobre las relaciones inter-gubernamentales han sido una de las preocupaciones del presente trabajo. Dichos efectos han sido conceptualizados en torno al concepto de proceso de integración asimétrico. La principal consecuencia de ser el Mercosur un proceso de integración asimétrico es la bilateralización de las relaciones intra-bloque que, asume diferentes intensidades a lo largo del período ya que se ve influenciada por las dimensiones política doméstica y regional. Una de las variables que actúan desde la dimensión doméstica es la convergencia ideológica de los gobiernos de cada uno de los Estados parte, teniendo en cuenta la característica inter-gubernamental del bloque. Desde la dimensión regional, por su parte, la posibilidad de un liderazgo regional de Brasil (también con diferentes intensidades), actúa como un centro gravitacional hacia el cual dicha bilateralización se materializa. La exploración empírica de estos conceptos es un trabajo que ya ha comenzado, pero que aún se encuentra en una etapa preliminar.

Bibliografía

Acta de Buenos Aires. (29 de julio de 1986). Buenos Aires.

ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA. (2005). *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.

AMORIM NETO, O. (2012). *De Dutra a Lula. A condução das determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

AYUSO, A. (2010). Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur. . In: M. y. CIENFUEGOS, *Una Región en Construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 137-78). Santiago de Chile: Fundació CIDOB.

BERNAL-MEZA, R. (2002). Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva* , 16 (1), 74-93.

BERNAL-MEZA, R. (1999). Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumbo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 42 (2), 40-51.

BIZZOZERO, L. (2011). Aportes del Mercosur al Regionalismo y a la Teoría Política de la Integración: Una mirada desde los veinte años del proceso. *Meridiano 47* , 12, 4-10.

BIZZOZERO, L. (2008). El proceso regional del Mercosur en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana* , XIV (19).

BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S. (2008). Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. En R. (. LAGOS, *América Latina: Integración o Fragmentación?* (págs. 319-347). Buenos Aires: Edhasa.

CASON, J.W.; POWER, T.J. (2009). Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review* , 30 (2), 117-140.

CORIGLIANO, F. (2013). Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010). *Revista SAAP* , 7 (1), 11-40.

COUTINHO, M., & LIMA, M. R. (2005). *Globalização, Regionalização e América do Sul*. Análise de Cojuntura, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ), Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Rio de Janeiro.

FEARON, J. (1998). Domestic Politics, Foreign Affairs, and Theories of International Relations. *Annual Political Science Review* , 1 (1), 289-313.

- FLEMES, Daniel (ed.). (2010). *Regional Leadership in the Global System*. Burlington: Ashgate.
- FLORES, M. (2006). Possibilidades e Riscos de uma União Regional. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais-Artigos*, 2, 5-24.
- GIACCAGLIA, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *CONfines*, 6 (12), 95-121.
- GOMES SARAIVA, M. (2012). *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- GONÇALVES, S.; MACHADO, I. y MELLO, A. (2010). *Integrando os desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Texto para la discusión n°1477, IPEA, Rio de Janeiro.
- GRABENDORFF, W. (2002). Perspectivas de una integración política de América del Sur. *Nueva Sociedad*, 17, 21-34.
- GRANJA, L. (2011). "A hombros de gigantes": Un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque. *Studia Politicae*, 23, 95-121.
- HIRSCHMAN, A. (1980 [1945]). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. California: University of California Press.
- HIRST, M. (2009b). A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. *Análise de Conjuntura* (5).
- HIRST, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología. *Estudos Avançados*, 10 (27), 217-250.
- HIRST, M., & PINHEIRO, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (1), 5-23.
- LAMAS, B. (2007). *O tratamento das assimetrias 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.

LANZARO, J. (2007). *Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado*. Informe de Coyuntura, IESP-UERJ, OPSA, Rio de Janeiro.

LIMA, M. (27 de 12 de 2006). Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Carta Capital* .

LIMA, M. (1994). Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional* , 1 (2), 27-46.

LIMA, M. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* , 22 (2), 265-303.

LIMA, M. (2011). *Relações Internacionais e Políticas Públicas: A contribuição da Análise de Política Externa*. Rio de Janeiro: No prelo.

MALAMUD, A. (2011). Evaluación Institucional de los Procesos de Integración del Cono Sur. X *Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Córdoba.

MALAMUD, A. (2005). Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs* , 18 (3), 421-36.

MALAMUD, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: F. (. LAURSEN, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Aldershot: Ashgate.

MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

MILANI, C., & PINHEIRO, L. (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte.

MIRANDA, R. (2004). Hegemón y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. *Politikos* (3), 77-95.

PATRICIO, R. (2006). As relações em eixo -novo paradigma das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional* , 49 (2), 5-23.

PINHEIRO, L. (2004). *Política Externa Brasileira 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. .

PINHEIRO, L., & SALOMÓN, M. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 56 (1), 40-59.

Protocolo de Ouro Preto. (17 de Diciembre de 1994). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur* . Ouro Preto.

PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* , 42 (3), 427-460.

ROBERTS, K. (2008). Is Social Democracy Possible in Latin America? *Nueva Sociedad* (217).

RODRIGUEZ, T. (2010). El rol de Brasil en América del Sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente. . *CIDOB Dossie Política Exterior* , 1-19.

SANAHUJA, J. A. (2008). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano n" 0* , 75-106.

SANGUINETTI, P. (2006). *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.

SOARES de LIMA, M. R. (2005). *Globalização, Regionalização e América do Sul*. Análise de Conjuntura, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ), Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Rio de Janeiro.

SOUZA, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In: G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques, *Políticas Públicas no Brasil* (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

(1991). *Tratado de Asunción*. Asunción.

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil. (29 de noviembre de 1988). Buenos Aires.

Van KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 98 (25), 169-216.

VAN KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 169-216.

WOMACK, B. (2003). Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970's. *The Journal of Strategic Studies*, 26 (2), 92-119.

WOMACK, B. (2006). *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*. Nueva York: Cambridge University Press.

WOMACK, B. (2007). 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*. (pp. 15-34). Buenos Aires: Libros del Zorzal.