

Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos*

Mercosur's negotiations: bilateral paths for consensual building

Lorena Granja Hernández**

Resumen

En el artículo se resumen las conclusiones de la investigación realizada para la tesis de doctorado; su objetivo general es comprender las dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur desde su creación en 1991 hasta la actualidad. Para ello, se realizó un análisis empírico de las negociaciones de las decisiones tomadas por el bloque durante el período; a través del análisis de contenido categorial, se creó una base de datos que permitió identificar los documentos, asuntos tratados, objetivos propuestos por los actores (gobiernos) y las formas en que se negociaron las decisiones finalmente tomadas. El argumento teórico propuesto parte de la afirmación que las asimetrías existentes entre sus Estados parte influyen la toma de decisiones del Mercosur haciendo que buena parte de sus decisiones, se tomen de manera bilateral. En este trabajo se retoma ese argumento, se exponen los resultados alcanzados y se analizan cuáles son las consecuencias de dicho proceso de bilateralización de las decisiones para el funcionamiento del bloque regional. En ese sentido, lo que en la literatura especializada ha sido tratado como un problema a ser solucionado, podría ser una de las razones por las que las negociaciones del Mercosur continúen siendo consensuadas aunque no unánimes.

Palabras clave: Mercosur; integración regional, negociaciones, asimetrías, relaciones internacionales.

Abstract

The paper summarizes the main conclusions of the PhD's thesis research, it has as a general objective understand the dynamics of the relations between Mercosur countries from its creation in 1991 until now. For this purpose, the research focus was an empirical

* El presente trabajo es producto de la investigación realizada para la tesis de doctorado y ha sido presentado en el V Congreso Internacional del Núcleo de Estudos das Américas, Rio de Janeiro, octubre 2016, disponible en <http://www.nucleasuerj.com.br/>

** Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP-UERJ. Actualmente se desempeña con una beca postdoctoral en el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil (PPGRI-UERJ). Correo electrónico: lorenagranja@gmail.com

analysis of the decisions (and its negotiations) taken by the bloc during the period; a database was created by analyzing the categorical content for all the decisions made by Mercosur's institutions. That allowed identifying the documents, the issues, the objectives proposed by the rulers and the forms in which the decisions were finally negotiated. The proposed theoretical argument started from the assertion that the asymmetries among the states influence the decision making of the Mercosur, as a result, much of the decisions are taken bilaterally. This paper takes up this argument, shows the results achieved and analyzes the consequences of this bilateralization of decision making process in Mercosur. In that sense, what has been treated in the literature as a problem to be solved could be one of the reasons because of the Mercosur negotiations remain consensual but not unanimous.

Key words: Mercosur, regional integration, international negotiations, asymmetries, international relations.

Introducción

Cuando pensamos en las asimetrías dentro del Mercosur, automáticamente tendemos a considerar las diferencias territoriales, de población, económicas y sociodemográficas entre los cuatro países miembros originales del bloque. Asimismo, a partir de la discusión iniciada en 2004 para la puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2007, cuando Brasil decide actuar como principal financiador y, ya más evidente, con el ingreso de Venezuela en 2013,¹ el asunto de las asimetrías pasó a tener mayor visibilidad en la agenda y ha sido considerada una de las variables claves para el afianzamiento o retracción del nivel de integración existente entre los países del bloque. En el presente trabajo se intenta ir más allá de las asimetrías vistas como problema para la integración y se plantea la posibilidad de que le sean “funcionales” a los procesos de integración en sí mismos.² Al considerar el contexto asimétrico como una característica intrínseca al bloque, en el artículo se trata a las asimetrías no como un problema a ser resuelto, mas como condición protagonista de las negociaciones en diferentes momentos del desarrollo del Mercosur.

En ese sentido, en el artículo se plantea observar a dicho bloque como un proceso de integración asimétrico en el que las diferentes capacidades (de acción y de

¹ María Regina Lima, “Avanços, impasses e desafios da integração” en Gilberto Maringoni, G. R. Schutte y Gonzalo Berron (orgs.), *Uma nova política externa 2003-2013*, Copiart Gráfica Editora, Brasil, 2014.

² Lorena Granja, “Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur” en Ingrid Sarti, Mônica Leite Lessa, Daniela Perrotta y Glauber Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*, XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO), PerSe, Brasil, 2013, pp. 521-538.

percepción) durante las negociaciones del bloque, consideradas como un tipo de asimetrías políticas,³ se conjugan para crear mecanismos de construcción de consensos, único requisito para generar las condiciones para la toma de decisiones dentro del Mercosur.

El artículo propone analizar las diferentes instancias de negociación del bloque como subconjuntos de relaciones asimétricas bilaterales, en los que la percepción y capacidad de los socios son diferentes para cada momento y asunto tratado. Parte de la teoría de la asimetría de Brantly Womack⁴ y propone que las disparidades de poder existentes entre los socios se revelan dentro de las negociaciones haciendo que los países menores tengan menos posibilidades de plantear sus planes y alcanzar sus intereses ante las iniciativas de los demás durante el proceso de negociación de las decisiones del Mercosur. Esa condición asimétrica intrínseca al proceso de integración encuentra en la bilateralización de las negociaciones del bloque un canal de construcción de consensos que consideramos uno de los motores de la integración regional.⁵

Womack ha analizado las diferentes percepciones y capacidades de los Estados en sus relaciones bilaterales asimétricas, principalmente cuando hay históricos de conflicto, como el existente entre China y Vietnam.⁶ Ha formulado conceptualizaciones teóricas de algunos de los mecanismos por los cuales las asimetrías constituyen la base para pensar en las relaciones entre países disímiles, a través de la construcción institucional de confianza y entendimiento, lo que el autor ha llamado relaciones de asimetría madura. Momento de la relación bilateral cuando la construcción de confianza para alcanzar consensos sobre los diferentes temas abordados está determinada tanto por mecanismos institucionales de la negociación en clave bilateral, como por la posibilidad de resolución de conflictos de intereses a través de la normalidad como un elemento característico y habitual de sus interacciones. Así, el Mercosur estaría actuando como un paraguas de normalidad para las relaciones entre sus socios, dentro del cual es posible la expresión de los diferentes intereses en conflicto dentro de mecanismos institucionales que colocan tales asimetrías en condición de madurez. Esa condición

³ Ana Ayuso, "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur" en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.

⁴ Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2016.

⁵ Lorena Granja, "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 apresentado no Painel: "Transformações na política externa latino-americana e caribenha: agendas, atores e arranjos institucionais", ABCP-ALACIP Joven, Brasil, 2015.

⁶ Brantly Womack, "Asymmetry and systemic misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970's" en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 92-119.

de madurez no inhibe la expresión del conflicto, pero sí lo sitúa dentro de cuadros institucionales específicos para que las discrepancias sean entendidas o circunvaladas por decisiones que van más allá de los límites asimétricos de cada relación bilateral. De esa manera, el conflicto instaurado en las relaciones del Mercosur queda supeditado a las negociaciones para su superación y a los canales propios de interacción entre los Estados que, en última instancia, tienen un fin colectivamente construido, integración.⁷

En ese marco, en el artículo se propone hacer un análisis empírico de la trayectoria del Mercosur a través del análisis de contenido categorial de las 981 decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común (CMC) entre 1991 y 2018.⁸ El contenido de las decisiones fue clasificado en categorías que responden a tres criterios: a) los asuntos tratados, la mera clasificación por asuntos a los que cada documento se adscribía; b) los objetivos propuestos por la decisión, que fueron construidos de acuerdo con los propósitos de los actores para cada año (o período de gobierno); y c) el tipo de negociación que cada decisión tuvo dentro de las diferentes instancias del bloque. Para este último criterio, fueron analizados los documentos emanados de las diferentes reuniones preparatorias de las decisiones finales, sus actas.⁹ Por último, cabe agregar que el análisis empírico tuvo como objetivo la construcción de una base de datos paralela a la disponible en la página web institucional del Mercosur (www.mercosur.int); fueron leídos y clasificados los documentos siguiendo los tres criterios expuestos encima con el auxilio del *software* para el tratamiento de datos cualitativos NVivo.¹⁰

Dicho análisis reveló varias aristas del Mercosur como proceso de integración asimétrico, ha habido a lo largo del tiempo diferentes maneras de entender la

⁷ La construcción de acción colectiva en diferentes grupos (de personas o instituciones) también genera sus problemas; a partir de los postulados de Olson, sobre la lógica de la acción colectiva, fue posible identificar algunas de las conductas propias de los grupos menores en las negociaciones del Mercosur durante el período estudiado. Asimismo, algunos de los mecanismos de *free rider* (explotación del mayor por los más pequeños miembros del grupo) (Mancur Olson, *Lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, Editora da Universidade de São Paulo, Brasil, 1999 [1965]). Sin embargo, escapa a los objetivos del presente trabajo exponerlas aquí en detalle.

⁸ Tal análisis se extiende hasta el último año cerrado por el CMC, 2018; sin embargo, el estudio de la trayectoria de las negociaciones está contemplado hasta 2014.

⁹ En el caso de las actas el universo de estudio no está disponible en su totalidad y tampoco lo está la información necesaria para el análisis, por lo que se optó por hacer una selección de los documentos a analizar en función de los criterios de pertinencia (que el documento contuviera la información necesaria) y representatividad (que el documento fuera representativo de la decisión finalmente tomada). Fueron analizadas un total de 582 actas de las reuniones especializadas y preparatorias de las decisiones finales entre los años 1991 y 2014.

¹⁰ NVivo es un QRS (*Qualitative Research Software*) desarrollado para el análisis de contenido de varias fuentes de datos (textuales, visuales y sonoros) en los que se clasifican las unidades de registro dentro de categorías previa o simultáneamente establecidas para auxiliar al investigador a generar datos agrupados midiendo la co-ocurrencia de frecuencias entre las categorías, y sus relacionamientos.

integración, también con distintos grados de convergencia entre los gobiernos de los Estados parte. Tales proyectos de Mercosur están relacionados con los objetivos político-ideológicos más o menos compartidos entre los gobiernos a lo largo del período de estudio. Otras prácticas del Mercosur están directamente relacionadas a la construcción institucional del bloque y a su trayectoria histórica. Por fin, hay dinámicas propias que el Mercosur ha desarrollado a lo largo de los años que son el resultado principal de la investigación.

Para su exposición, el artículo está dividido en tres secciones. En la primera se hace un resumen de las principales características del proceso decisorio del Mercosur, promoviendo una visión institucional de la trayectoria del bloque, conjuga el análisis categorial de los asuntos tratados y sus objetivos propuestos. En la segunda, el artículo se adentra en la construcción bilateral de los consensos para la toma de decisiones y en sus principales consecuencias para el desarrollo del Mercosur. En la última se exponen algunas conclusiones sobre la bilateralización del proceso de integración asimétrico como mecanismo principal de construcción de consensos para gestionar las asimetrías dentro del bloque.

Proceso de toma de decisiones del Mercosur

La comprensión del proceso de toma de decisiones del Mercosur se hace vital para la identificación de las diferentes dinámicas que le subyacen; en ese sentido el bloque ha tenido desde el comienzo prácticas y mecanismos propios que le han permitido su desarrollo. La toma de decisiones del Mercosur se da en ámbitos institucionales diferentes, que vinculan tiempo, espacios y actores distintos en cada una de sus interrelaciones intergubernamentales.¹¹ Así, desde el Tratado de Asunción¹² se estableció el principio del consenso para tomar decisiones en todos sus ámbitos; asimismo, el Protocolo de Ouro Preto¹³ estableció los organismos deliberativos (CMC, Grupo Mercado Común –GMC– y Comisión de Comercio –CCM–) y consultivos (Comisión Parlamentaria Conjunta –CPC–, Foro Consultivo Económico y Social –FCES– y la Secretaría Administrativa –SAM–) implicados en ese proceso y también les adjudicó una naturaleza intergubernamental a su accionar. Dicho consenso supone, entonces, la

¹¹ La toma de decisiones intergubernamental está pautada por los intereses convergentes entre los gobiernos que son los principales actores. Andrew Moravcsik, “Taking preferences seriously: a liberal theory of International Politics” en *International Organization*, 51, pp. 513-553, 1997; y Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Estados Unidos, 1998.

¹² Tratado de Asunción, 1991, artículo 16.

¹³ Protocolo de Ouro Preto, 1994, artículo 2.

unanimidad para alcanzar una decisión en todos los ámbitos del Mercosur; lo que implica, a su vez, una distribución igualitaria (*a priori*) del poder de veto entre los Estados parte.¹⁴

Además, se designó una Presidencia *Pro Tempore* (PPT) ejercida por cada país rotativamente en orden alfabético por período de seis meses¹⁵ en todos los órganos del bloque. Quien detenta la PPT del Mercosur tiene también la capacidad de control sobre la agenda, su estructuración, delimitación de contenidos y control del *timing* de su tratamiento en las reuniones.¹⁶

La distribución de capacidades y competencias dentro de los diferentes organismos se da tal como lo esquematiza la figura de la página siguiente.

La toma de decisiones del Mercosur es un proceso escalonado entre sus órganos deliberativos que emiten recomendaciones y tareas a sus respectivos organismos consultivos. Desde 1991 hasta 2018 hubo un proceso de creación institucional del Mercosur. Durante las negociaciones de las Reuniones Especializadas, Grupos de Trabajo, Grupos *Ad hoc*, Comités Técnicos, Reuniones de Ministros es dónde se generan las informaciones necesarias y los contenidos introducidos en todas las decisiones del bloque, sea que provengan de una recomendación específica de uno de los organismos deliberativos; o que constituyan iniciativas de los actores integrantes de dichas instancias consultivas.

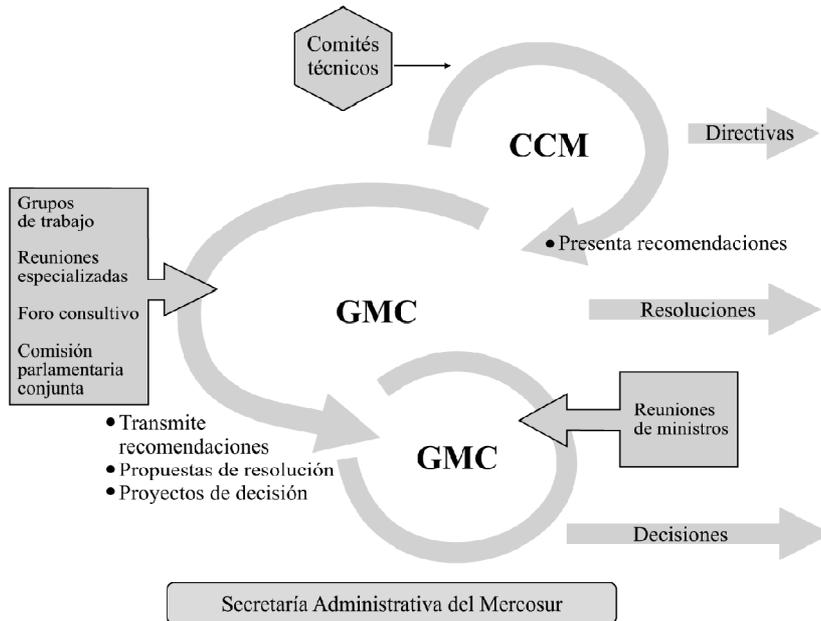
El proceso de construcción institucional del Mercosur se verifica en todo el período, aunque ha habido momentos de mayor intensidad. Del total de decisiones tomadas por el CMC entre 1991-2018 (981), aproximadamente 28 por ciento (272) fueron destinadas a crear o gestionar un ámbito institucional específico. Muchos de

¹⁴ Tsebelis hace un análisis de los actores con poder de veto para ver las posibilidades de que una determinada política se mantenga o se vea modificada cuando existe más de un actor con veto. A través del examen de la distancia ideológica entre las preferencias de los mismos, identifica las principales formas de interacción entre las preferencias de cada actor de veto de acuerdo a la cantidad de actores y su distancia ideológica para la consecuente modificación o manutención de la política adoptada. Tal perspectiva fue adoptada en el presente trabajo: George Tsebelis, "Veto players and institutional analysis" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 2000, pp. 441-474.

¹⁵ Tratado de Asunción, 1991, artículo 12; Protocolo de Ouro Preto, 1994, artículo 5.

¹⁶ La importancia de los *agenda-setters* en los resultados de las negociaciones interestatales fue originalmente introducida al mundo académico por McKelvey (1976 *apud*. George Tsebelis, *Veto Players*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2002, p. 11). Sin embargo, y a pesar de que Tsebelis avanza en el grado de comprensión de los poderes atribuidos a quien controla la agenda, es Jonas Tallberg quien mejor estructura sus principales consecuencias para las negociaciones interestatales al introducir los conceptos de *agenda-shaping*, iniciativa de introducción de asuntos en la agenda con la posibilidad de atribuirles diferentes énfasis durante su tratamiento o su exclusión. Jonas Tallberg, "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency" en *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 2003, pp. 1-19.

Figura 1
Esquema del proceso decisorio del Mercosur

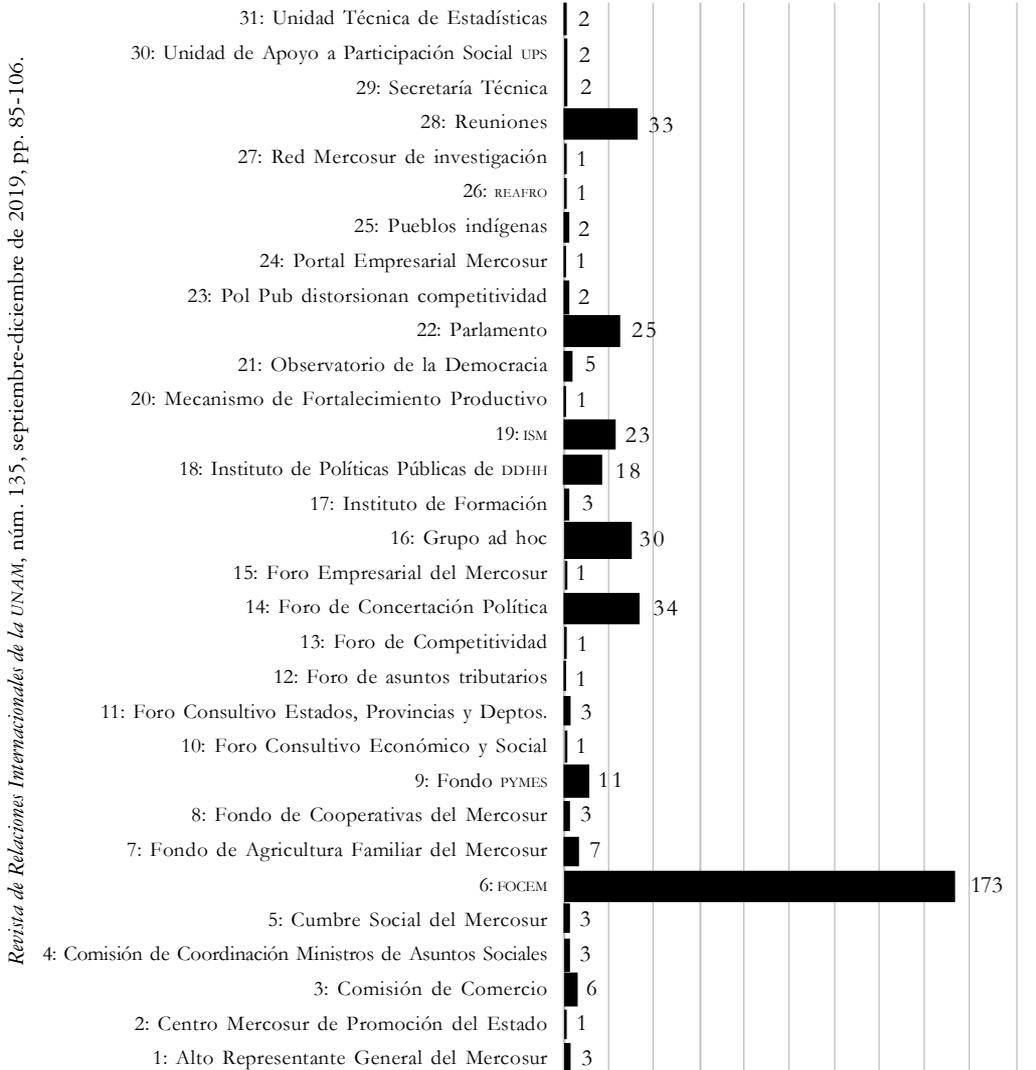


Notas: existen básicamente tres órganos a través de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa a través de Decisiones que son la manifestación jurídica más importante del Mercosur con carácter obligatorio para todos los Estados parte. 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 Duro Preto).

los organismos creados constituyen actualmente el organigrama del bloque (Instituto Social del Mercosur –23 decisiones–, FOCEM, etc.); otros han tenido una vigencia específica para el tratamiento de asuntos concretos (grupos *ad hoc*–30 decisiones–); mientras que las reuniones especializadas (33 decisiones) constituyen ámbitos de negociación dónde aparecen nuevos actores a disputar intereses.

A continuación, en el Gráfico 1, vemos las referencias codificadas para cada institucionalidad en todo el período, nótese que se codificó la decisión de la creación y su posterior gestión (siguiendo el criterio de frecuencia de repetición). El número de referencias de codificación reflejan la cantidad de líneas codificadas dentro de cada

Gráfico 1
Evolución de la creación institucional del Mercosur y posterior gestión
(1991-2018)



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur.

documento (decisión) y dan información sobre la importancia relativa del asunto tratado. El FOCEM, por ejemplo, ha sido el organismo más importante en términos de decisiones de gestión tomadas. Seguido del Foro de Concertación Política (que en su momento obtuvo relevancia) y de la creación de reuniones especializadas y grupos *ad hoc* (para el tratamiento de asuntos concretos).¹⁷

Según Moravcsik, las dinámicas de negociaciones intergubernamentales tienden a distribuir el poder de negociación entre las partes a partir de asuntos o problemas específicos (*issue-specific*), cuando la intensidad y la naturaleza de las preferencias estatales son mejor identificadas y hay mayores posibilidades de hacer concesiones. En estos casos, se valorizan las oportunidades de negociación de temas específicos (*issue linkage*). Se negocian conjuntamente paquetes de temas vinculados en los que se pueden establecer concesiones marginales (*side payments*). Este tipo de negociaciones son importantes cuando dos gobiernos tienen grandes asimetrías en los intereses ya que se pueden hacer *linked concessions*. Tales ligaciones ocurren cuando los gobiernos tienen diferentes preferencias sobre determinados 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.¹⁸

La dinámica bilateral a la que hacemos referencia como una característica propia del Mercosur está directamente relacionada con este proceso de construcción institucional. De hecho, uno de los mecanismos para la construcción de consensos es, justamente, su búsqueda a través de negociaciones cada vez más cerradas en los asuntos específicos tratados en tales órganos consultivos que, en su mayoría, se establecen primero sobre principios negociados de manera bilateral y, posteriormente, son extendidos a todas las partes en las instancias deliberativas.

También vemos la frecuencia de decisiones tomadas sobre los institutos específicos destinados a promover políticas conjuntas del bloque, como el Instituto Social del Mercosur o el de Políticas Públicas de Derechos Humanos. La Comisión de Comercio constituye una excepción, ya que como fue creada por una decisión específica (anterior a la negociación del Protocolo de Ouro Preto), no tuvo posteriormente repetición de frecuencia, aunque tenga importancia relevante en el

¹⁷ La decisión de promover diferentes reuniones ministeriales por temas (CMC n°5/1991) hace referencia explícita a la creación de estos ámbitos y su composición, vinculándolas directamente al GMC. Por su parte, la creación de reuniones especializadas fue regulada en CMC n°9/1991 y ambas tuvieron sus credenciales renovadas en CMC n°1/1995.

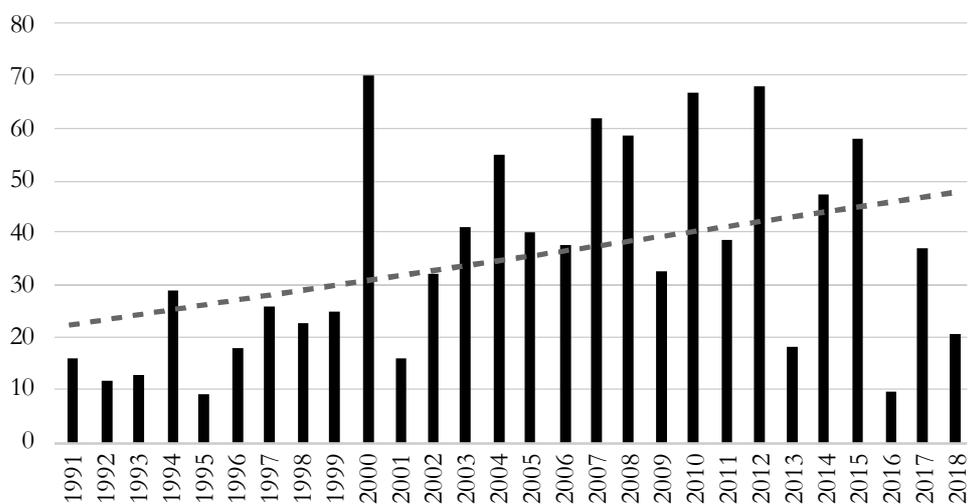
¹⁸ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op. cit.*, pp. 60-65.

proceso decisorio del bloque con un instrumento jurídico propio, las Directivas que, a pesar de no ser vinculantes, representan el núcleo básico de la toma de decisiones sobre el comercio de bienes y servicios del Mercosur.

Por otro lado, dichos órganos han contribuido a la toma de decisiones del Mercosur generando los insumos para que el CMC evalúe políticas específicas respecto a los más variados asuntos; la integración comercial, por ejemplo, sigue el esquema sectorial de negociación en grupos. Se observa, por tanto, que los organismos e instancias consultivas creadas por el CMC han contribuido a la toma de decisiones del Mercosur 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 dichas instancias en al menos un 20 por ciento de las decisiones tomadas. Buena parte de las decisiones negociadas en esos ámbitos fueron analizadas en su trayectoria desde su iniciativa hasta la propuesta final; algunas de ellas son producto de consensos ideológico-políticos contruidos intergubernamentalmente a través de convergencias en los patrones de relacionamiento intra-bloque. También fueron identificadas algunas decisiones que provenían de negociaciones bilaterales previas a la existencia del Mercosur y que se institucionalizaron en su seno posteriormente.

El Gráfico 2 muestra la cantidad de decisiones tomadas por el CMC por año, vemos que la tendencia es creciente, a pesar de los altibajos. Los picos, corresponden

Gráfico 2
Cantidad de decisiones tomadas por el CMC (1991-2018)



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur, www.mercosur.int

a los años en que las PPT del Mercosur fueron argentinas y brasileñas; así como los bajos, a las PPT paraguayas y uruguayas respectivamente. Esas diferencias son uno de los efectos de las asimetrías en la dinámica de toma de decisiones del Mercosur; la capacidad que tienen los países menores de generar iniciativas y construir los consensos durante sus PPT para llevarlas adelante también es asimétrica. La posibilidad de que una de las iniciativas de un país chico llegue a transformarse en una decisión tomada por el CMC es significativamente menor, si es comparada con la de los países mayores. Pero también entre éstos se observan diferencias en tales capacidades y en sus objetivos y prioridades; la capacidad relativa de cada país en alcanzar éxito en una iniciativa de Decisión aumenta de manera importante, de acuerdo con el grado de convergencia entre los gobiernos del bloque, lo que depende, también, del período de gobierno.

Así, vemos que durante los años noventa, la convergencia entorno al tipo de Mercosur comercialista generó consensos suficientes para instaurar buena parte de la estructura institucional; sin embargo, no fue hasta el pasaje de siglo que el Mercosur alcanzó niveles de tomas de decisión importantes, que construyeron institucionalidad y gestionaron agendas comunes. En particular, la dinámica de altibajos es bastante constante; con la suspensión de Paraguay en 2012 (cuando activaron la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia) y el consecuente ingreso de Venezuela en 2013 (cuando tuvo su primera PPT); vemos que tal mecánica asimétrica se reproduce. Asimismo, el año 2016 constituye una excepción ya que, debido a la crisis política brasilera y venezolana, el volumen de decisiones tomadas desciende a niveles de la década de los noventa.

En el siguiente apartado se abordan más de cerca las dinámicas de construcción de consensos dentro de los organismos específicos; los efectos de las asimetrías a través del análisis de las iniciativas de los países en las negociaciones y la evolución de los vetos.

Bilateralización de la toma de decisiones del Mercosur

En este apartado se propone analizar las formas en que una decisión alcanza el consenso para legitimarse como normativa del Mercosur. Dado el proceso escalonado de toma de decisiones y la necesidad de unanimidad, el consenso no siempre es automático; su construcción en torno a los diferentes asuntos e instancias negociadoras se hace imperiosa durante el transcurso de las negociaciones.

Una decisión va tomando forma desde que es propuesta como iniciativa, tanto en el CMC (momento en que las PPT ejercen un control total sobre los contenidos, y los formatos de la agenda), como en los organismos consultivos específicos, cuando los diferentes representantes gubernamentales hacen sus propuestas específicas. Las

capacidades de cada Estado para colocar sus intereses sobre los demás en las negociaciones son importantísimas en el transcurso de los debates. Desprovistos de mecanismos institucionales para la toma de decisiones a niveles micro, las prácticas establecidas por las delegaciones en esos momentos han sido las más importantes para el avance o traba de las iniciativas planteadas en todos los ámbitos institucionales. Por tales motivos, es que la investigación afirma la hipótesis de que existen mecanismos instaurados para la construcción de tales consensos institucionalizados en las prácticas del bloque, no necesariamente formalizados.

El análisis del proceso decisorio tuvo como unidad los documentos emanados de las Actas de las reuniones mantenidas durante las negociaciones (no la Decisión finalmente tomada). El proceso escalonado de toma de decisiones del Mercosur también influyó la manera en cómo se seleccionaron los documentos a analizar. Para hacer el seguimiento de una decisión desde la iniciativa hasta su aprobación final por el CMC se debe considerar no sólo su texto final, sino también las diferentes recomendaciones emanadas desde los organismos consultivos (comisiones y grupos de trabajo) hacia los deliberativos (GMC y CMC); durante tal trayectoria, se accedió a la información de las posiciones iniciales de los Estados, sus intereses previos y los eventuales cambios de posicionamiento (el período de estudio abarca únicamente hasta el año 2014).

Fueron seleccionadas 582 actas de reuniones del CMC, GMC y CCM, siguiendo el criterio de la información contenida (el acta se incorporaba a la base de datos si contenía información sobre el Estado que había tomado la iniciativa, las reacciones de sus contrapartes ante la propuesta, o algún tipo de modificación de su posicionamiento inicial respecto al mismo asunto). El número de actas analizadas, por tanto, no es representativo de todas las reuniones realizadas (más de 5 mil), pero sí da cuenta de cómo fueron tomadas buena parte de las decisiones finales del período. Se identificó, entonces, dentro de las actas: el país que tuvo la iniciativa de cada decisión; la manera cómo se alcanzara (o no) el consenso y los eventuales vetos interpuestos en el *decision making*.¹⁹

En primer lugar, se identificó al país que tubo iniciativa sobre determinado asunto; luego, se realizó un seguimiento a través del tiempo y de las diferentes instancias institucionales en los que tal asunto fue retomado como base de la negociación. En ese transcurso, se evidenciaron, además, las diferentes modalidades y estrategias adoptadas para alcanzar los consensos.

¹⁹ Las actas disponibles públicamente en el portal del Mercosur no representan la totalidad de las reuniones mantenidas por y entre los diferentes órganos, sino que buena parte de éstas son de carácter reservado y no hay disponibilidad. Por tal motivo, el proceso de selección puede no ser representativo del universo de reuniones, aunque sí tiene validez, puesto que todas las actas disponibles fueron analizadas con los criterios de pertinencia establecidos *supra*.

Así, por ejemplo, existen asuntos que ingresan a la agenda a partir de la planificación gubernamental de un determinado país durante su PPT, derivadas directamente desde el CMC. También existen asuntos cuya iniciativa fue planteada en una reunión ministerial, dirigida de modo directo al grupo de referencia. En el transcurso de la toma de decisiones a través de las diferentes instancias, ambos tipos de iniciativas pueden ser aceptadas o tener contrapropuestas de los demás países. Además, es posible que el asunto planteado sea aceptado en automático; y al llegar al CMC, se tome la decisión final. En tal caso estaríamos ante un “Consenso Automático” (codificación realizada en *NVIVO*). Existen asuntos en que se recogen los acuerdos automáticos de uno de los miembros; mientras se enfrenta la oposición (implícita o explícita) de los demás. Tales son los casos codificados como “Acuerdo Bilateral Contemporáneo”; ante una determinada iniciativa propuesta por cualquier país, otro miembro del grupo lo apoya de manera más o menos automática (puede sugerir pequeñas modificaciones) y acepta la propuesta inicial. Al tener el apoyo de dos integrantes del bloque, si no hay una oposición explícita (“veto”) de alguno de los demás socios, tal proceso bilateral hace que el país contrario a la propuesta desista de hacer una contrapropuesta, o que desconsidere directamente el tema (oposición implícita). Mientras que también es probable que la omisión de posición o la oposición explícita reprueben la iniciativa en esa instancia, constituyendo un “desacuerdo bilateral”. Cuando esto ocurre, por lo general, los asuntos son largamente tratados en las comisiones y reuniones respectivas, hasta que son pasados a una instancia con más competencia, o desde un órgano consultivo a uno deliberativo. Ahí, de nueva cuenta, 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 lo que hemos codificado como Vetos (No acuerdos).

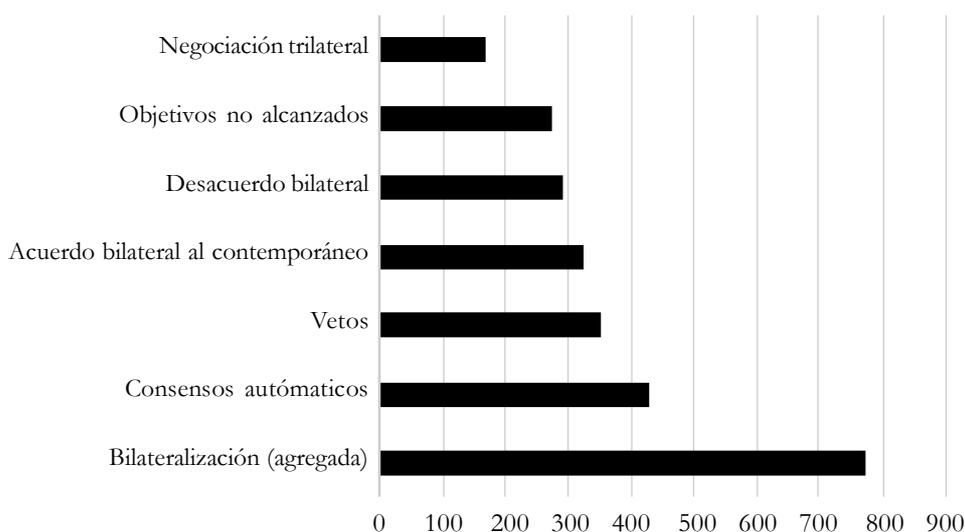
La bilateralización de la toma de decisiones se da cuando un país toma la iniciativa y otro lo apoya; aumentando la probabilidad de que la decisión sea tomada tal como en un inicio se propuso (o con modificaciones mínimas). El resto de los países, al ver que hay cierto acuerdo, simplemente se deja llevar 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 estanca 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 se produce un vacío en la postura de alguno de los países. Esa estrategia es normal en el accionar de los países ante eventuales decisiones no compartidas.

Asimismo, una iniciativa también puede tener una fuerte oposición bilateral, es decir desacuerdo entre dos países sobre un determinado asunto. Cuando la inmediata reacción es una oposición de este tipo, la decisión se difiere en el tiempo e, inclusive,

en el ámbito; la construcción del acuerdo final, o el fracaso de la iniciativa, dependen directamente de la capacidad y voluntad de ambos países implicados en proseguir con las negociaciones.

En el gráfico a continuación se resumen las diferentes trayectorias de las iniciativas encontradas en el análisis documental de las actas.

Gráfico 3
Cantidad de documentos y referencias del proceso de negociación



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur (actas disponibles).

La variable “bilateralización agregada” es la suma de todos los mecanismos bilaterales encontrados para la construcción del consenso: las codificaciones realizadas tanto en “acuerdos bilaterales contemporáneos”, como en “desacuerdos bilaterales” están agregadas ahí; así como también, la extensión de acuerdos bilaterales negociados previamente a la existencia del Mercosur. Tales negociaciones previas son extra-bloque y devienen de la trayectoria de relacionamiento bilateral anterior. Por ejemplo, análisis de la relación entre Brasil y Argentina durante la década de los ochenta colocan a tales negociaciones como protagonistas incluso de la propia génesis del Mercosur.²⁰ Esa visión del Mercosur construido en términos bilaterales es la base de la hipótesis de

²⁰ Miriam Saraiva, *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Brasil, 2012.

trabajo y se nutre, también, de los aportes de Patrício²¹ quien considera tal relación como el motor del Mercosur y de Mariano,²² que realiza un análisis de las declaraciones bilaterales entre ambos países a partir de la asunción de Néstor Kirchner y Lula da Silva.

Como se observa en el gráfico, hubo más referencias codificadas en “Bilateralización” de las que hubo en “consensos automáticos”. También vemos que los “consensos” fueron más que los “vetos”, y que éstos fueron más que los “objetivos no realizados” (cuando las negociaciones que no llegaron a ninguna resolución). Lo que evidencia el relativo éxito de las negociaciones emprendidas usando tales mecanismos bilaterales.

Asimismo, hubo más acuerdos bilaterales que desacuerdos bilaterales; sin embargo, ambas categorías por separado 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 esta forma de alcanzar los acuerdos, por sobre las demás.²³

La mayor parte de los (des)acuerdos codificados han sido entre Argentina y Brasil, era de esperarse, ya que estos países no sólo 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. 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 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 ese país. Asimismo, Paraguay ha tenido una evolución bastante constante entre acuerdos y desacuerdos con ambos de sus socios mayores. Por último, también ha sido significativa la participación aliada en las negociaciones entre los dos socios menores, Paraguay y Uruguay con 30 acuerdos manifiestos en las actas analizadas.

Estos mecanismos bilaterales para la construcción de consensos también reflejan las asimetrías evidenciadas en el análisis del apartado anterior. Los países con mayores

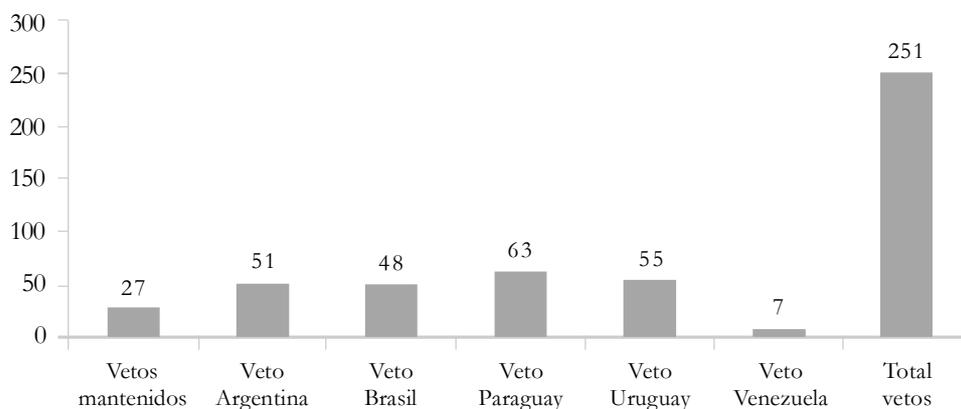
²¹ Raquel Patrício, “As relações em eixo: novo paradigma das relações internacionais?” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 2006, pp. 5-23.

²² Marcelo P. Mariano, *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*, tesis de doctorado, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

²³ La categoría negociación trilateral contiene referencias a cuando determinada iniciativa tuvo el apoyo automático de dos de los países miembros, generalmente ante propuestas de uno de los países mayores con el apoyo de ambos menores.

niveles (des)acuerdos a sus iniciativas han sido los países mayores, número que podría estar influenciado por sus mayores, aunque diferentes, capacidades. Asimismo, el análisis de la composición de los vetos revela el control que los países tienen de las agendas del Mercosur; su capacidad de imposición de intereses por sobre los demás y el nivel de participación y activismo que cada país tome en las negociaciones está también determinado por tales asimetrías.

Gráfico 4
Vetos impuestos según el país



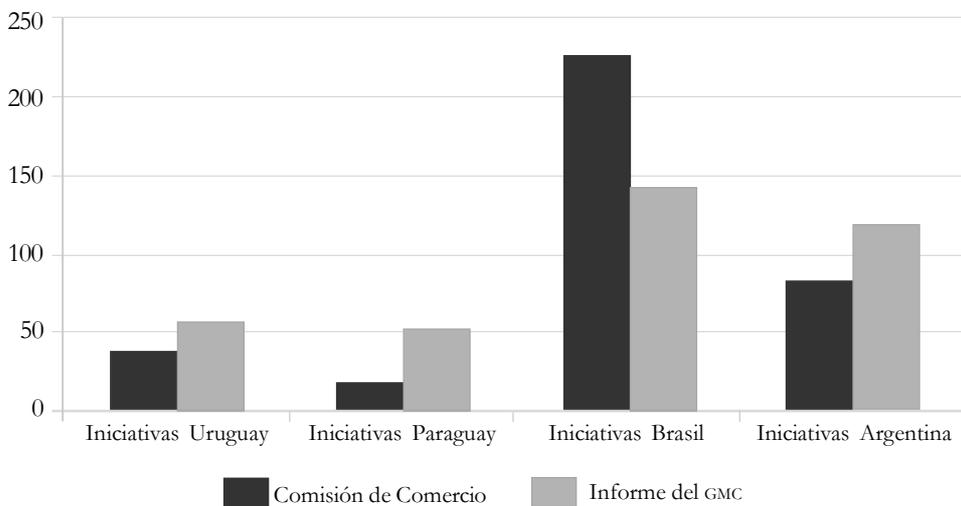
Fuente: reproducción de Lorena Granja, *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*, tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, Brasil, 2016, p. 237.

El país que más ha registrado vetos durante las negociaciones ha sido Paraguay, lo que podría estar influenciado por la baja participación de sus delegaciones en las negociaciones, puesto que esta categoría también registra las omisiones de posición sobre una iniciativa. A pesar de ello, la cantidad de vetos se distribuye regularmente entre todos los miembros. Los vetos considerados como “mantenidos” hacen referencia al tenor con que el país se manifestó contrario a la adopción de determinada decisión, generalmente, han sido vetos mantenidos en el tiempo entre una y otra instancia de deliberación.

El *modus operandi* de 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 elevadas al CMC (ascendente). El Gráfico 5 resume las iniciativas de cada país en las actas del GMC y de la CCM

Gráfico 5
Cantidad de iniciativas por país en GMC y CCM (referencias codificadas)



Fuente: reproducción de Lorena Granja, *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*, tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, Brasil, 2016, p. 246.

Nuevamente, el país que ha tenido más iniciativas en la CCM y sus subgrupos dependientes es Brasil. Se observa que Argentina tiene más iniciativas en el GMC que en la CCM, aunque ninguna de ellas alcanza la cantidad de Brasil en ambas instancias. Tampoco lo hacen el resto de los países del bloque.

Además, es de destacar que la totalidad de las consultas realizadas a la CCM han sido bilateralizadas; 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 o por parte de éste hacia el resto de los países.

Una de las primeras observaciones es que no se registraron iniciativas en ninguna de las Reuniones de Ministros del Interior, ya que el asunto de la seguridad es de carácter restricto. Por otro lado, la mayor parte de las codificaciones fueron en el Foro de Concertación Política (alcanzando 60 referencias) donde –dicho sea de paso–, tienen preponderancia las iniciativas argentinas. En la Comisión de Representantes Permanentes hubo, asimismo, una codificación considerable de iniciativas (53 referencias); aunque, en esta instancia, éstas han sido 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 considerable de codificación a lo largo del período, sobrepasando las tres categorías las 20 iniciativas.

El resto de las reuniones y grupos analizados han tenido una distribución regular; aunque cabe resaltar que Brasil fue el único en registrar iniciativas codificadas en la Reunión de Ministros de Agricultura en la de Industria, y Argentina en el Observatorio para la Democracia. Ambos países también tuvieron iniciativas en la Reunión de Defensores Públicos de Oficio y en la de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales; en las que fueron los únicos.

Por fin, 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 por parte de los demás, 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 subrelaciones bilaterales, reproducen tales 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, cuánto mayor es la cantidad de iniciativas planteadas; también se reproducen sus consecuencias lo que refuerza el contexto asimétrico inicial haciéndolo auto-reproducible o cíclico.

Conclusiones

El análisis empírico la toma de decisiones del Mercosur fue un instrumento para dar cuenta de los efectos estructurales que el contexto asimétrico genera dentro de éste. Su principal consecuencia ha sido la bilateralización de la toma de decisiones. El proceso de integración asimétrico implica que las relaciones intrabloque 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 muy diferentes tendrán, también, disparidades de atención y de percepción entre ellos tendiendo a bilateralizarse. 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 aquéllos, generándose un proceso de creciente bilateralización.²⁴

²⁴ Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, *op. cit.*

Dentro del Mercosur, esas asimetrías en la atención se manifiestan en una serie de tendencias que confirman dicha bilateralización, 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.

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. En este sentido, es importante señalar que muchas veces existen “monedas de cambio” entre los apoyos de los países mayores en algunas iniciativas a los menores; a cambio de apoyos en otros asuntos (*linked concession*).²⁵ Tales mecanismos identificados en la investigación pueden ser los responsables por el éxito de la toma de decisiones del Mercosur; ya que esta sigue en aumento y han disminuido los vetos.

A pesar de que las decisiones se toman por consenso, el proceso de su construcción 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 de los países menores en algunas decisiones; así como también una brecha entre sus expectativas y las de los países mayores. En particular, los países menores adquieren relevancia en momentos en que han inclinado la balanza hacia uno u otro lado para generar una decisión final cuando los desacuerdos se dan entre los mayores.

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 con las diferentes ideas de integración y de Mercosur que tuvieron a lo largo del tiempo. Sin embargo, las distintas 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 relevantes; y los acuerdos negociados bilateralmente, han sido mecanismos para ampliar la construcción de consensos en el contexto de asimetría madura para todos los países. Las diferentes capacidades en el control de la agenda revelan que existen, también, distintas posibilidades para alcanzar sus objetivos;

²⁵ Véase Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op. cit.*

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 institucionalizada desde el comienzo. 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, 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. 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. No obstante, los presidentes de los Estados miembros no pierden el protagonismo en la toma de decisiones que han tenido desde la creación del Mercosur.²⁶

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 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 con 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 donde las negociaciones han sido particularmente consensuadas y donde 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.

Finalmente, la convergencia o divergencia ideológica entre los países del bloque es una de las variables que podría atenuar o aumentar las consecuencias del contexto asimétrico en el relacionamiento intrabloque. En ese sentido, en los períodos en los que hubo alta convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur (años noventa,

²⁶ Andrés Malamud, "Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience" en Finn Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003.

convergencia neoliberal y años dos mil convergencia progresista) hubo patrones de entendimiento en las negociaciones más altos y de mayor compromiso relativo, que en los períodos donde la convergencia ideológica en torno al proyecto de Mercosur que querían era menor.

Fuentes consultadas

- Ayuso, Ana, “Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur” en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.
- Granja, Lorena, “Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur” en Ingrid Sarti, Mônica Leite Lessa, Daniela Perrotta y Glauber Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*, XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO), PerSe, Rio de Janeiro, 2013.
- Granja, Lorena, “Dinâmica das decisões do Mercosul, processos de bilateralização e seus efeitos sobre a condução do bloco” en *Anais x Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte, 2015.
- Lima, María Regina, “Avanços, impasses e desafios da integração” en Gilberto Maringoni, G. R. Schutte y Gonzalo Berron (orgs.), *2003-2013 Uma nova política externa*, Copiart Gráfica Editora, Brasil, 2014.
- Malamud, Andrés, “Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience” en Finn Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003.
- Mariano, Marcelo P., *A política externa brasileira, Itamaraty e o Mercosul*, tesis de doctorado, Programa de Pósgraduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- Moravcsik, Andrew, “Taking preferences seriously: a liberal theory of International Politics” en *International Organization*, 51, septiembre 1997.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Estados Unidos, 1998.
- Olson, Mancur, *A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999 [1965].
- Patrício, Raquel, “As relações em eixo: novo paradigma das relações internacionais?” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 2006.

- Saraiva, Miriam, *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012.
- Tallberg, Jonas, “The power of the chair in international bargaining”, artículo presentado en International Studies Association Annual Convention, New Orleans, 2002.
- Tallberg, Jonas, “The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency” en *Journal of European Public Policy*, 10 (1), febrero 2003.
- Tratado de Asunción*, Asunción, 1991.
- Tsebelis, George, “Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism” en *British Journal of Political Science*, 25 (3), julio 1995.
- Tsebelis, George, “Veto players and institutional analysis” en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 2000.
- Womack, Brantly, “Asymmetry and systemic misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970’s” en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, junio 2003.
- Womack, Brantly, “Dancing alone: a hard look at soft power” en *The Asia Pacific Journal Japan Focus*, 3 de noviembre de 2005.
- Womack, Brantly, *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- Womack, Brantly, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2016.