

LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y LOS PILARES INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR: UN EXAMEN EMPÍRICO

ANDRÉS MALAMUD*

RESUMEN:

El éxito relativo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una paradoja para la mayoría de las teorías de integración regional. Esto es así porque, a pesar de carecer de rasgos como niveles significativos de interdependencia previa (factor de demanda) o instituciones regionales importantes (factor de oferta), ha alcanzado progresos remarcables. Para abordar esta paradoja se ha argumentado que la labor del MERCOSUR recae en la diplomacia presidencial. Tal mecanismo es entendido como el recurso para dirigir las negociaciones entre los presidentes nacionales siempre que una decisión crucial ha de ser tomada o un conflicto crítico solventado. Este artículo argumenta que la diplomacia presidencial, entendida como política, la diplomacia de cumbre en oposición a la diplomacia profesional institucionalizada, es insuficiente para tomarse en consideración en el desarrollo de MERCOSUR. A través del análisis empírico de tres episodios críticos, el artículo muestra como las estructuras institucionales, modeladas por el sistema de gobierno de los países miembros, han apoyado intervenciones presidenciales y, por consiguiente, el proceso de integración regional.

PALABRAS CLAVE:

América Latina, integración económica, integración política, MERCOSUR, relaciones económicas internacionales.

TITLE:

Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination.

ABSTRACT:

The relative success of the Southern Common Market (MERCOSUR) is a puzzle for most theories of regional integration. This is due to its having achieved remarkable progress in spite of lacking features such as significant levels of previous interdependence (demand factor) or major regional institutions (supply factor). To account for this puzzle, it has been claimed that the operation of MERCOSUR rests on presidential diplomacy. Such a mechanism is understood as the resort to direct negotiations between the national presidents whenever a crucial decision has to be made or a critical conflict solved. This article argues that presidential diplomacy—understood as political, summit diplomacy as opposed to institutionalized, professional diplomacy—is insufficient to account for the performance of MERCOSUR. Through the empirical analysis of three critical episodes, the article shows how institutional structures, shaped by the system of government of the member countries, have sustained presidential intervention and, hence, the process of regional integration.

KEYWORDS:

South America, economic integration, political integration, MERCOSUR, international economic relations.

* **Andrés MALAMUD** es investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa.

Los derechos para traducción y reproducción nos han sido concedidos por la Latin American Studies Association (LASA).

SOJORNOS
de
estudio
en
España

Introducción

La experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no encaja con las teorías dominantes de integración regional. Las dos corrientes actuales más relevantes, concretamente el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik 1998) y la gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone Sweet 1998), consideran a la sociedad como punto de partida para la integración, como actores transnacionales que incrementan sus intercambios y subsecuentemente apelan a autoridades nacionales o transnacionales para ajustar regulaciones y políticas a una nueva situación. Estos enfoques hacen uso de las evidencias recogidas del caso único de la Unión Europea (UE). MERCOSUR, sin embargo surgió a raíz de la voluntad política de gobiernos nacionales, y sólo después se generó una demanda pública para una ulterior integración (Malamud 2003).

El intergubernamentalismo liberal ve la interdependencia económica como una fuerte condición previa para la integración. Al aumentar la liberalización del comercio, la dependencia de las exportaciones y del comercio intra-industrial, surgen mayores presiones para la integración. Las instituciones regionales están así concebidas como mecanismos para blindar y hacer cumplir los acuerdos, más que como actores autónomos o como una más amplia arena política. A pesar del peso crucial que este enfoque atribuye a los estados nacionales, la decisión tanto de agrupar como de delegar poder a nivel regional es visto como algo inevitable para permitir niveles más altos de interacción compleja. La historia del MERCOSUR, sin embargo, se desarrolla en contra de estos dos argumentos: primero, no emerge ni de una creciente interdependencia económica ni de demandas sociales; segundo, no ha creado una estructura institucional significativa.

La teoría de la gobernanza supranacional, por otra parte, enfatiza la relevancia de cuatro actores en el avance de la integración europea: los estados nacionales, los actores transnacionales, la Comisión Europea, y el Tribunal Europeo de Justicia. Estas dos últimas son instituciones supranacionales que no existen en MERCOSUR, un hecho que, añadido a la falta de importancia de los actores transnacionales, ha dejado a los estados nacionales como actores todopoderosos.¹ Stone Sweet y Sandholtz (1998, 19) también han dado importancia a "la lógica institucionalización basada en la regla", que lleva a los actores transnacionales a demandar reglas más claras y predecibles a medida que la interdependencia aumenta. Mientras la creciente interdependencia ha creado la necesidad de manejar un mayor número de problemas de crisis y coordinación, en MERCOSUR, los actores transnacionales parecen demandar decisiones particulares más que reglas generales. Para esta cuestión, en conjunto, los presidentes nacionales han sido percibidos como más capaces, más accesibles, más sensibles, más efectivos, más rápidos que ningún otro actor para alcanzar las decisiones.

¹ La mayor diferencia con el intergubernamentalismo liberal es que los gobiernos nacionales no responden ni a presiones domésticas ni a crecientes interdependencias, pero sí toman la iniciativa para reivindicar la integración.

Es común afirmar que el funcionamiento de MERCOSUR se ha basado fundamentalmente en la diplomacia presidencial (Danese 1999; Nuñez 1997). Este mecanismo es entendido como el recurso tradicional para negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos. A pesar del adjetivo "presidencial", este tipo de prácticas hacen referencia a la política, la diplomacia de cumbre — en oposición a la diplomacia burocrática y profesional—; de este modo, no es conceptualmente diferente de la práctica desarrollada por los jefes ejecutivos de regimenes no presidenciales —tales como primeros ministros en democracias parlamentarias (Danese 2001)—. Supuestamente, en MERCOSUR, los sucesivos presidentes argentinos y brasileños han llevado a cabo desde 1985 la diplomacia presidencial con libertad para acomodar las cuestiones en juego para poderlas solventar. Este artículo reconsidera el debate de la "diplomacia presidencial" sobre el terreno, el cual, a pesar de no ser incorrecto, no provee una explicación exacta de los derechos y resultados del MERCOSUR. A través de un análisis empírico de tres episodios críticos de la historia del MERCOSUR, este artículo muestra cómo los incentivos y obstáculos institucionales, formados por el formato presidencial de los países miembros, han apoyado el proceso de integración regional.

La mayoría de los regímenes presidenciales de Latinoamérica han sido descritos como asimétricos, desequilibrados, hiperpresidenciales o concentracionistas comparadas con el caso norteamericano (Mainwaring y Shugart 1997; Nino 1992; Shugart y Carey 1992, von Mettenheim 1997). Este artículo potencia la hipótesis de que, en MERCOSUR, los presidentes de los estados miembros concentran suficiente poder tanto para imponer como para sortear el veto de otros actores tanto en el gabinete ² como en el congreso, hecho que es imposible para sistemas parlamentarios y presidenciales equilibrados. Esto cuestiona el papel de los presidentes como artesanos de políticas y pobladores de disputas para evaluar la magnitud real del papel representado por los jefes de los ejecutivos en áreas claves de la política. Las características institucionales que conforman la intervención presidencial son definidas y evaluadas, con miras a exponer una base para la integración regional del Cono Sur que explique sus inesperadas singularidades.

Tras una breve introducción que discute el origen y funcionamiento de MERCOSUR, el artículo se centra en tres hechos que han marcado su corta historia. Estos hechos incluyen dos controversias sobre los regímenes especiales que fueron establecidos en los comienzos del proceso los cuales todavía se encuentran vigentes para la automoción y el azúcar. El tercero es el origen y la gestión de una de las más serias crisis que el bloque ha sufrido hasta la fecha, desencadenada por la devaluación brasileña en 1999. La metodología empleada concuerda parcialmente en el planteamiento de la gobernanza supranacional, ya que ésta es especialmente

² En un sistema presidencial, el gabinete no es formalmente un actor por poder de veto. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los regímenes presidenciales estén gobernados por partidos en coalición significa que los actores con poder de veto de la oposición cambian dentro del gabinete según la legislatura, siendo esto una forma adicional de veto.

sensible a diferentes áreas políticas y en la política diaria. Al mismo tiempo, también concuerda con el planteamiento intergubernamental de una formación preferencial, ya que la hipótesis planteada aquí desafía el supuesto liberal de que los estados actúan como agentes o actores sociales domésticos.

1. Una breve perspectiva general

El MERCOSUR es actualmente una unión aduanera incompleta que desea llegar a ser un mercado común. Fue creado el 26 de marzo de 1991, cuando acuerdos previos entre Argentina y Brasil se hicieron extensivos para incluir a Paraguay y Uruguay. A pesar de que se ha cumplido en menor medida de lo originalmente prometido, el bloque ha triplicado el flujo de comercio interregional y ha llegado a ser un actor reconocido en el comercio mundial y un objetivo constante para la inversión extranjera. El MERCOSUR es uno de los más avanzados grupos regionales en términos de integración formal.³ Sin embargo, todos estos logros no han desarrollado ningún tipo de autoridad regional autónoma y se rige exclusivamente por organismos intergubernamentales compuestos por representantes de los gobiernos miembros. La más alta autoridad formal es el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los ministros de economía y asuntos exteriores de cada país. Según el antiguo canciller argentino Dante Caputo, existía una antigua decisión de no institucionalizar el proceso de integración hasta que se hubiese llegado a una segura "velocidad de crucero" (Caputo 1999). La estructura de MERCOSUR contrasta de manera acentuada con la de la Unión Europea, ya que ésta última ha creado fuertes instituciones desde su origen en 1951. Más aún, tres de sus más importantes instituciones —el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y la Comisión— tienen una naturaleza supranacional.

Tanto la fase embrionaria del MERCOSUR (1985-1991) como la post fundacional (desde 1991 en adelante) se han caracterizado por un nivel relevante de activismo presidencial. El argentino Raúl Alfonsín y el brasileño José Sarney tomaron el primer e inesperado paso hacia la creación del MERCOSUR en 1985, cuando ambos países inauguraban sus regímenes democráticos y no existía demanda social hacia un acercamiento de ambos países, siendo históricamente vecinos distantes. En 1991, el argentino Carlos Menem y el brasileño Fernando Collor de Mello dieron un paso más, invitando a Paraguay y Uruguay a unirse a esta empresa. Los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción que fue el certificado de nacimiento del MERCOSUR. Poco tiempo después, un acuerdo adicional fue firmado: el llamado Protocolo de Brasilia en el que se establecen un mecanismo de solución de controversias *ad hoc* —a diferencia de uno permanente—. Algunos años después, en 1994, Menem y el nuevo presidente brasileño, Itamar Franco, firmaron el Protocolo de Ouro Preto, consolidando así la estructura formal de MERCOSUR, que se ha mantenido prácticamente intacta desde entonces. Tras 1995, fue Fernando Henrique Cardoso, el nuevo presidente brasileño, quién tomó el mando del MERCOSUR, primero con Menem y más tarde con Fernando de la Rúa.

³ Los cuatro niveles de integración económica son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica.

Los presidentes de los estados más pequeños jugaron un papel menor, aunque sus intervenciones fueron siempre más importantes que las de otros actores, exceptuando aquéllas de los presidentes de los estados más grandes.

Los presidentes han mostrado una significativa autonomía en la toma de decisión con respecto a los asuntos de MERCOSUR. No obstante, su decisión de embarcarse en un proceso de integración y sus actuaciones en este tema vinieron condicionados por incentivos institucionales y algunos (aunque pocos) obstáculos.

Aunque pudiera parecer sorprendente, los presidentes adoptaron decisiones que parecían comprometer la soberanía nacional sin enfrentarse a importantes vetos provenientes de otros actores relevantes. Esto se debe principalmente a dos factores: el primero, un alto grado de concentración de poder en manos de los jefes de los ejecutivos les permitió vencer o burlar a potenciales actores con poder de veto (Cheibub y Limongi 2002; Figueiredo y Limongi 2000; Malamud 2001); el segundo, la política exterior típicamente ofrece a los jefes de los ejecutivos mayor margen de maniobra que el que ofrece la política doméstica (Rogowski 1999; Schlesinger 1974; Silva 1989). Algunos trabajos recientes analizan meticulosamente el impacto del tipo de democracia sobre los resultados políticos, prestando de este modo mayor atención a los vínculos entre sistemas presidenciales y la política pública (Eaton, 2000; Haggard y McCubbins 2001); sin embargo, dichos trabajos no se centran en políticas exteriores sino principalmente en políticas presupuestarias y regulatorias. Académicos como Milner (1993, 1997) han estudiado la diferente influencia de los sistemas presidencialistas y parlamentarios sobre la política exterior, pero rara vez ha sido incluida, aparte de Estados Unidos, ninguna democracia presidencial en los análisis. Este artículo contribuye a llenar esta laguna analizando cómo una rama específica del presidencialismo ha lidiado con materias específicas de política exterior, en concreto, la integración regional. Para ello, se presenta el caso de que los presidentes de los estados miembros del MERCOSUR han concentrado poder y han disfrutado de altos niveles de autonomía, principalmente debido a factores institucionales, los cuales incluyen autonomía de la asamblea y el gabinete en la toma de decisiones, iniciativa legislativa, poder de dictar decretos y poder de veto. Los siguientes casos de estudio proveen de sustento empírico para esta hipótesis.

2. El régimen especial: automoción

Hay muchas razones por las cuales los automóviles se han convertido en un asunto esencial en el MERCOSUR. En primer lugar, la competencia global a nivel mundial está debilitando las bases nacionales de la industria del automóvil. Sin embargo, no sería correcto hablar de un mercado del automóvil mundialmente integrado, ya que el sector está organizado más en grupos regionales que a nivel global (Bastos Tigre et al. 1999). En segundo lugar, se cree que los coches son en el MERCOSUR el equivalente al carbón y al acero en la Comunidad Europea. En otras palabras, éste es el sector en el cual la complementación intra-industrial se ha desarrollado más debido a que es un sector dinámico donde se afecta a inversiones expansivas y mercados de trabajo. Y en tercer lugar, el régimen automovilístico fue establecido

al comienzo del proceso de integración y adquirió un estatus especial al ser el único sector que persistió pese a los cambios subsecuentes. Como señala el principal negociador argentino Roberto Lavagna, éste es "el único acuerdo sectorial que sobrevivió al cambio metodológico de 1990, convirtiéndose de esta manera en un ejemplo exitoso de expansión productiva y de modernización tecnológica con un equilibrio razonable entre las partes" (Lavagna 1999, 7-8). Según este mismo analista, la razón de que se diera este resultado fue que "el sector automovilístico ha tenido la suficiente fuerza política para prevenir el desmantelamiento del proyecto sectorial" (Lavagna 2000). Tanto si estos intereses sectoriales tuvieron la fuerza política que Lavagna afirma como si no, la decisión de continuar con los acuerdos sectoriales en esta área no fue políticamente refutada. En vez de ello, hubo una decisión conjunta entre Argentina y Brasil de continuar con esta estrategia, la cual fue anunciada, defendida y rescatada —cuando peligraba— por los ejecutivos nacionales.

El comienzo de la integración fomentada entre las industrias automovilísticas nacionales fue establecido por el Protocolo 21 del Acuerdo de Complementación Económica número 14, el cual Argentina y Brasil firmaron a finales de 1990. Fue definido explícitamente como provisional, y se suponía que sus términos iban a ser renegociados unos cuantos años más adelante. De hecho, el Protocolo 21 fue eliminado cuatro años más tarde, cuando el Protocolo de Ouro Preto, al ser firmado en diciembre de 1994, consolidó la unión aduanera. En su lugar, la Decisión CMC 29/94 creó un comité técnico *ad hoc*, al que se requirió que elaborara, antes del 1 de junio de 1995, una propuesta para un régimen común automovilístico que entrara en vigor el 1 de enero de 2000. Mientras tanto, en añadidura a la Decisión 29/94, un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil reconocía de manera recíproca los regímenes nacionales todavía vigentes en ambos países.⁴ Ambos socios también acordaron no introducir restricciones unilaterales en el comercio de la Zona Libre de Comercio. Desde junio 1995 en adelante, los acuerdos bilaterales podían sólo ser modificados para incrementar el comercio intra-regional y nunca para otorgar ventajas a las respectivas industrias con el fin de atraer inversión. A pesar de todo, esto cambió radicalmente poco tiempo después.

2.1. La nueva versión del régimen automovilístico y la crisis de 1995

Entre 1990 y 1996, hubo un profundo crecimiento en el comercio intraregional automovilístico como consecuencia de las reducciones de aranceles y los acuerdos para equilibrar importaciones y exportaciones.⁵ Sin embargo, a mediados de 1995 Brasil estaba sufriendo dificultades económicas como resultado de la crisis

⁴ El Régimen Especial Argentino, implementado en 1991, consistía en la compensación de las importaciones con las exportaciones y se esperaba que estuviese en vigor hasta finales de 1999. El régimen animaba a las plantas de ensamblaje a registrar una balanza comercial justa mediante la recaudación de una tarifa del 2% por cada dólar no compensado. Por su parte, el Régimen de Automoción Popular Brasileño se esperaba que estuviese en vigor hasta diciembre de 1996 (Sajem 1999).

⁵ Debe tenerse en cuenta que, aparte del libre comercio, había otras razones que contribuían a este sorprendente comportamiento, incluyendo desarrollos macroeconómicos paralelos y la recuperación económica (Bastos Tigre et al. 1999).

mexicana. Argentina se estaba enfrentando también a una agitación económica, aunque sus sectores públicos y financiero eran más sólidos que los de Brasil. La producción del automóvil permaneció estable en Argentina primordialmente por sus exportaciones a Brasil, lo cual generó un creciente desequilibrio y suscitó amargas quejas entre los productores brasileños. Del gobierno se esperaba que tomase medidas proteccionistas, pero éstas no serían supuestamente de aplicación en el MERCOSUR sino para llevarse a cabo para el comercio extra-regional.

La crisis finalmente llegó a su punto álgido el 13 de junio, cuando Brasil anunció que limitaría las importaciones automovilísticas durante la segunda mitad del año hasta el 50 por ciento del total de las importaciones acaecidas en la primera mitad del año. De forma sorprendente, la Medida Provisional 2410 no fue considerada una excepción entre los miembros del MERCOSUR.⁶ Este hecho encolerizó a las autoridades argentinas. El portavoz del gobierno brasileño, Sergio Amaral, comunicó la decisión a dos negociadores argentinos, Jorge Campbell y Carlos Magariños, que habían volado hasta Brasilia. Sin embargo, el gobierno brasileño estaba dividido en cuanto a dicha decisión, mientras que el Ministro de Economía Pedro Malan se oponía a las restricciones comerciales, el Ministro de Planeamiento José Serra las apoyaba. Ambos eran asesores cercanos al presidente, por lo que éste generalmente mediaba entre ellos, pero esta vez los partidarios de la línea dura se impusieron.

Al día siguiente, la prensa argentina cubrió sus portadas con titulares alarmantes: "Brasil limitó la importación de autos argentinos". Realmente, a pesar de que las cuotas no estaban limitadas sólo a Argentina, el asunto llegó a ser especialmente crítico y amenazó al MERCOSUR. Los burócratas y productores argentinos consideraron el decreto de Cardoso como una violación del Protocolo de Ouro Preto, el cual garantizaba el libre comercio entre todos los miembros del MERCOSUR. Sin embargo, este protocolo también establecía el requisito del equilibrio comercial, así que el gobierno brasileño justificó la medida apoyándose en la falta de equilibrio entre importaciones y exportaciones.

El conflicto fue uno de los más serios a los que el MERCOSUR se ha enfrentado hasta la fecha. Además, éste fue exacerbado por la proximidad del Fórum Económico del MERCOSUR, un congreso organizado por el Foro Económico Mundial, que debía de tener lugar una semana más tarde, del 18 al 20 de junio en Sao Paulo. El 14 de Junio, Menem amenazó con boicotear el evento que había suscitado más expectación del forum, la cumbre presidencial. La amenaza de Menem generó febriles negociaciones que buscaban evitar un incidente que podía tener un efecto negativo en la reputación del MERCOSUR.

⁶ La medida provisional 2410 estableció una restricción a las importaciones brasileñas sin tener en cuenta el país de origen, no habiendo así diferencia entre los miembros del MERCOSUR y los no miembros.

⁷ "Brasil limitó la importación de autos argentinos", *Clarín*, 14 de junio de 1995.

Frente a esta decisión firme, Cardoso, en el último momento, decidió posponer la aplicación del decreto durante 30 días. No deja de ser desconcertante que o los propios presidentes u oficiales de segundo nivel llevaban a cabo las negociaciones, mientras los ministros más importantes de los gobiernos eran excluidos. El canciller argentino Guido di Tella permaneció atascado en Roma debido a una huelga en las aerolíneas, y su vice, Fernando Petrella, tampoco tomó parte en el proceso. Sólo el número tres del Ministerio de Asuntos Exteriores, Jorge Campbell, tomó parte. Los presidentes decidieron mantener conversaciones directas para alcanzar una solución. Como indicaba un periodista argentino, "más allá de los problemas de transporte de Di Tella, el hecho en concreto es que la crisis ha sido manejada personalmente por Menem, quién consultó al Ministro de Economía Domingo Cavallo antes que a su canciller."⁸ Según fuentes públicas, el mismo Cardoso llamó a Menem a las 5 p.m. del 15 de junio y le mandó una carta personal a las 8 p.m. Por aquel entonces, las intervenciones presidenciales directas no se limitaban a los principales países: el presidente de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy y el de Uruguay, Julio Sanguinetti también se ofrecieron como mediadores personales en la disputa acontecida entre sus socios más grandes (Sanguinetti 2001).

A lo largo del fin de semana, Menem respondió a Cardoso con una carta en la cual aceptaba la invitación para atender a la reunión regional. Se acordó formalmente que los cuatro presidentes se reunirían y que Menem y Cardoso mantendrían una cumbre bilateral después. A pesar del acuerdo provisional, Brasil ratificó la validez de sus restricciones pero aceptó que éstas debían ser negociadas con Argentina. Bastante sorprendente es que ninguno de los miembros mencionó nunca la posibilidad de apelar al Protocolo de Brasilia, el instrumento institucional por el cual los miembros del MERCOSUR se supone que resolvían sus disputas.

Poco después, la propia administración brasileña se vio envuelto en la controversia. La línea oficial fue que el establecimiento del régimen nacional del automóvil tenía que ser implementada de manera anterior a cualquier acuerdo regional en el área. El lunes 19, Menem y Cardoso finalmente sostuvieron la cumbre bilateral pero sólo acordaron firmar una declaración que afirmara que las negociaciones iban a continuar. La negociación fue filtrada al público, y ni Wasmosy ni Sanguinetti fueron capaces de prevenirlo. Cardoso explícitamente pidió a Menem que actuase "de forma política, con el fin de restaurar el equilibrio entre las partes. Lo más importante aquí es la voluntad política." Una vez más, no hubo mención a los procedimientos institucionales ya establecidos. A su vez, Menem replicó: "nosotros podemos negociar, pero sólo en el marco de los acuerdos firmados que no pueden ser cambiados —ya que en Argentina éstos habían sido incorporados a la legislación nacional—."⁹ El discurso argentino fue más institucional, mientras que el brasileño se centró en la cuestión de la voluntad política.

⁸ *Clarín*, 16 de junio 1995, 5.

⁹ *Clarín*, 20 de julio de 1995, 2-3.

El día siguiente, la situación dio un giro drástico. Menem y Cavallo admitieron que las negociaciones de 1994 habían dejado a Brasil en una situación de desventaja y suavizaron sus acusaciones. Mientras tanto, una discusión acalorada se levantó en el seno del gabinete argentino. Di Tella y Cavallo se culpaban mutuamente de la situación, sin embargo Cavallo más tarde reconoció a regañadientes la naturaleza razonable de las peticiones de Brasil cuando, durante la negociación bilateral, informó que los comités internos de MERCOSUR nunca se habían reunido para ajustar y cumplir el acuerdo automovilístico.

El presidente Cardoso finalmente prometió que habría un acuerdo negociado para la disputa y que se suspendía la aplicación de las cuotas. Subsecuentemente, se alcanzó un acuerdo exhaustivo: Brasil no aplicaría las cuotas a Argentina durante el resto de 1995, y los dos países comenzarían las negociaciones para establecer un definitivo régimen común que permanecería hasta el 2000 (Cason 2000).

2.2. Sorteando las instituciones regionales: dinámicas interpresidenciales

Argentina y Brasil consideraron el asunto automovilístico altamente delicado porque se trataba de mucho más que un asunto de mercado. Como el secretario argentino de industria Carlos Magariños apuntó, "la disputa real es sobre las inversiones" (Cason 2000, 31). Por lo tanto, no fue sólo el equilibrio de comercio sino también el plan industrial e incluso la estabilidad macroeconómica lo que estaba en juego. Este hecho explica por qué los gobiernos nacionales eran tan sensibles al conflicto emergente y tan proclives a resolverlo rápidamente. Lo que no se explica, sin embargo, es por qué los presidentes se implicaron cuando éste era un asunto que oficiales de menor rango diplomático o técnico y las burocracias nacionales podían haber solventado de una manera técnica.

El sector del automóvil en MERCOSUR fue construido alrededor de unas pocas grandes compañías transaccionales que no se coordinaban unas con otras. Éstas diseñaban sus estrategias con un ojo puesto en el proceso de integración pero se acostumbraron a tratar directamente con los gobiernos nacionales desde el principio. Por su parte, los gobiernos eran receptivos a las demandas de las compañías y seguían las presencias de dichas compañías, como se manifestó en el mantenimiento del régimen automovilístico. Como resultado, las compañías estaban acostumbradas a obtener lo que ellas deseaban: vínculos directos con los tomadores de decisiones y políticas activas a su favor. Los gobiernos estaban también satisfechos, pues querían atraer inversiones y crear empleos. La Medida Provisional Brasileña 2410 perturbó el alineamiento transfronterizo entre los gobiernos y las compañías, separando intereses a lo largo de las líneas nacionales.

El mercado del automóvil era de todo menos libre. La intervención gubernamental no sólo garantizaba incentivos positivos sino que también medidas protectoras contra la competencia extra e intrarregional. Esta intervención no sólo era aceptada sino también activamente demandada por las firmas de automóviles: como un primer ministro brasileño sentenció, "las firmas de automóviles aman

las cuotas" (cita anónima en Cason 2000,30). En el lado argentino Oscar Salvi, director de Toyota Argentina, defendía las medidas proteccionista, apuntando que "las políticas tradicionales de Brasil... habían sido, si no imperialistas, al menos abrumadoras" (Cason 2000, 31).

Sin embargo, las estrategias de los productores de coches no fueron orientadas al mercado sino orientadas al gobierno. El gobierno brasileño estaba bien al tanto de este hecho, y su miedo era que las existentes regulaciones comerciales para el sector del automóvil favorecieran las inversiones transnacionales en MERCOSUR en beneficio de Argentina. Por otro lado, muchos en Argentina temían que el país se convertiría en una "provincia de Brasil" si la situación no era revertida, como proclamaba rotundamente el conocido periodista político Mariano Grondona.¹⁰ Paradójicamente, el único sector superviviente del proyecto original de integración estaba profundamente impregnado en el sentimiento doméstico, nacionalista.

La dinámica del conflicto en torno al sector del automóvil fue el resultado de los intereses y estrategias de los actores implicados. En casi cada episodio, la alternativa favorita fue retrasar el cumplimiento de los tratados y posponer las negociaciones para alcanzar un acuerdo permanente. Igualmente, el curso favorable de la acción se basó siempre en negociaciones informales, bilaterales (por ejemplo Argentina-Brasil) y nunca en la petición de procedimientos formales. Siempre que la posibilidad de recurrir a mecanismos establecidos por el Protocolo de Brasilia o el Protocolo de Ouro Preto se presentaba, los empresarios insistían en que era imposible atenerse a estos protocolos "al menos, de momento" (Sajem 1999, 79). El resultado de la crisis de 1995 en el sector automovilístico fue el mismo que en otros conflictos subsecuentes en el sector: el mantenimiento del *status quo*. No se produjo ni un fortalecimiento ni un efecto derrame¹¹, pero para la mayoría de los observadores la preservación del MERCOSUR era un resultado suficientemente bueno, dada de desilusionante experiencia de la región con la integración y la magnitud del conflicto.

Con el MERCOSUR formado hacía sólo cuatro años, muy poca gente consideraba ya su resultado institucional como satisfactorio. El propio Fernando Henrique Cardoso criticaba con dureza alguna de sus características:

"Nosotros, brasileños, inventamos la teoría de la no institucionalización del MERCOSUR, basada en la relación directa entre los gobiernos y, fundamentalmente, entre los presidentes. Siempre que hay una crisis, Menem, Wasmosy, Sanguinetti y yo tenemos una conversación. Nosotros decidimos sobre problemas menores.... Es un sinsentido. Los presidentes no deberían estar involucrados en este tipo de cosas... ¡Incluso tuve que resolver un problema sobre las cuotas de los automóviles con Menem en Sao Paulo!" (Cardoso y Toledo 1998, 126)

¹⁰ "La Argentina, provincia de Brasil", *La Nación*, 28 de enero de 1996.

¹¹ Ver Schmitter (1970) para una aclaración sobre estos conceptos.

Lo que Cardoso llama una teoría creada por los brasileños y luego la denomina como errónea, es nada menos que la manera en que el MERCOSUR ha funcionado desde su creación. El "inter-presidencialismo", un término acuñado para identificar este estilo de gobernar (Malamud 2003), mantuvo el MERCOSUR vivo. Debido a sus aptitudes institucionales y al histórico predominio de la presidencia, los presidentes eran apuntados como los únicos proveedores de decisiones, autoridad y resolución de disputas. De ahí, que cada demanda —desde la más significativa hasta la más trivial, surgida de productores nacionales o de gobiernos extranjeros— era canalizada directamente hacia los presidentes. Cuando esto fue aplicado a las crisis del automóvil de 1995, este procedimiento demostró ser predecible y efectivo.

3. El régimen especial: el azúcar

El régimen del azúcar es el primer caso para evaluar la intervención presidencial en el MERCOSUR, ya que la hipótesis avanzada aquí se enfrenta a un reto directo. La razón es que algunos autores han discutido que, en el MERCOSUR, los parlamentos nacionales (Vigevani et al. 2001), la comisión parlamentaria conjunta (Mustapic y Geneyro 200) o actores sociales nacionales (Lucca 2001; Romero 2001; Vigevani et al. 2001) han jugado un papel importante en moldear este régimen. Consecuentemente, el análisis del peso relativo de cada actor —ejecutivos, legislativos y actores sociales— en moldear el resultado final es probable que alimente la controversia y, de esta manera, estimule más investigaciones sobre el trabajo del MERCOSUR.

3.1. El régimen del azúcar: naturaleza y conflictos

El 30 de junio de 2000, un comunicado presidencial se emitió en la antesala de una reunión del CMC que tuvo lugar en Buenos Aires abogando por la integración del azúcar en la zona de libre comercio y un gravamen común. Sin embargo, evidentemente no hubo propuestas concretas. Entre 1985 y 2000, no se consiguieron mejoras ni en la cooperación ni en la integración en esta área. El estancamiento era evidente; sus causas no.

El azúcar había sido un tema caliente desde el comienzo del MERCOSUR. Argentina y Brasil tenían, y aún tienen, intereses opuestos resultantes de un alto diferencial de productividad. El diferencial no se debe a diferentes usos de la tecnología, los cuales son similares en ambos países, sino a los subsidios indirectos que Brasil asigna a la producción de la caña de azúcar.¹² Esta política proviene de 1975, cuando la primera crisis del petróleo hizo que el gobierno brasileño estimulase el uso de alcohol de caña en la gasolina —el llamado Programa Proálcool—, que fue visto como una elección estratégica de primordial importancia por parte de la administración militar (Fávero 2000). Desde entonces, la producción de azúcar fue artificialmente incrementada, y llegó a ser, no el principal producto de la caña, sino un subproducto comercializable a precios marginales (Lucca 2001).

¹² También es cierto, sin embargo, que las economías de escala, infraestructuras de transporte y el clima favorecen a Brasil más que a Argentina en la producción de azúcar.

Los efectos del diferencial de productividad en el comercio son considerables. Los subsidios a la caña han convertido a Brasil en el mayor productor de azúcar del mundo: su porcentaje en los índices de comercio mundial roza el 30 por ciento. Para entender la magnitud real de esta cifra, debe tomarse en cuenta que el azúcar es una de las materias primas más protegidas a lo largo y ancho del mundo (Fávero 2000; Romero 2001). Por otra parte, Argentina se enfrenta a una difícil situación, debido a la dura competencia extranjera y agravada por las condiciones domésticas en las que se desarrolla la producción de azúcar. La producción argentina de azúcar se extiende por cinco provincias en particular, las más importantes de las cuales son Tucumán, Salta y Jujuy, todas ellas situadas en la pobre región del noroeste.¹³ El azúcar constituye la base de las economías regionales en estas tres provincias y es la fuente más importante de empleo —tanto directo como indirecto— después de la administración pública. Dados los acuerdos federales establecidos por el régimen constitucional argentino, y dadas las razones sociales y económicas ya mencionadas, los senadores y diputados que representan a las provincias del noroeste constituyen un sólido bloque en el Congreso que busca defender su “componente de azúcar”.

El gobierno brasileño había siempre insistido en la rápida inclusión del azúcar en la zona de libre comercio. Por el contrario, Argentina había buscado retrasar este resultado a través de diversas estrategias. Los sectores más conciliadores en Argentina habían aceptado sólo la incorporación gradual del azúcar en la zona de libre comercio. Su objetivo era establecer un período de transición de diez años durante el cual, el sector pudiera establecer mecanismos protectores para garantizar la oferta para el mercado doméstico. Por su parte, Brasil proponía un período de transición de no más de doce meses. Las dos posturas eran irreconciliables. El tiempo no era la única fuente de desacuerdo: algunos de los sectores argentinos más duros habían incluso pedido a Brasil que aboliera el sistema Proálcool, una demanda que había sido categóricamente rechazada. Brasil alegó que existían razones estratégicas, políticas y ecológicas —no sólo económicas— para mantener el plan, así es que no podía ser abandonado.

Dada la complejidad del asunto y los intereses contradictorios que habían impedido cualquier acuerdo, el CMC resolvió en 1994 crear un comité ad hoc y establecer un régimen especial del azúcar. Entre agosto de 1994 y diciembre de 1996¹⁴, fueron adoptadas tres decisiones a través de las cuales se requería al comité definir un régimen que adaptara el sector del azúcar a la unión aduanera. Había dos parámetros: la propuesta tenía que apuntar a una liberalización gradual del comercio del azúcar intra-MERCOSUR, y tenía que neutralizar las distorsiones que provenían de las asimetrías entre las diferentes políticas nacionales. Inicialmente el plazo final era el 1 de noviembre de 1995, pero fue posteriormente extendido

¹³ Por el contrario, el azúcar brasileño crece mayoritariamente en las regiones ricas del sur.

¹⁴ Decisión CMC 7, 5 de agosto de 1994; Decisión CMC 19, 17 de diciembre de 1994; y Decisión CMC 16, 16 de diciembre de 1996.

hasta el 31 de mayo de 1997. Esta última fecha trajo consigo la primera de las dos graves crisis que el MERCOSUR afrontó sobre el azúcar, siendo la segunda la que tuvo lugar en 2000. Se analizan a continuación.

3.2. Sorteando a los parlamentos: solución de controversias a través de las competencias presidenciales

Entre 1995 y 1997, Argentina cuestionó ásperamente la "Mercosureñidad" de los subsidios brasileños al azúcar. Según el senador Alberto Tell (Partido Justicialista [PFL], Jujuy) "Argentina no puede competir contra el azúcar subsidiada, como si tuviera un régimen libre y desregulado"¹⁵.

Los cosechadores de caña y sus representantes demandaron que no debía haber protecciones adicionales, si no que el azúcar importado de Brasil debería costar tanto como el que viniera de cualquier otro país. En la misma línea, el diputado brasileño Paulo Bornhausen (Partido da Frente Liberal [PFL], Santa Catarina) replicó que: "las exportaciones de trigo argentino se debían a las cosechas fuertemente subsidiadas. Este hecho hace que los productores brasileños no puedan competir en condiciones justas con el trigo importado de Argentina"¹⁶. La amenaza de represalia era clara. Estas posiciones configuraban el escenario en el que los dos congresos se enfrentarían entre sí, adoptando estrategias defensivas en nombre de sus respectivos grupos de interés.

En mayo de 1997, el congreso argentino aprobó la ley 24.822, que imponía el mismo gravamen sobre las importaciones de azúcar brasileño que el aplicado al azúcar de países de fuera del MERCOSUR. Pretendía estar en vigor tanto tiempo como duraran las asimetrías causadas por los subsidios del Programa Proálcool. Aunque las autoridades brasileñas negaron haber ejercido ninguna presión sobre el gobierno argentino¹⁷, Menem vetó la ley mediante el Decreto 471/97. La razón alegada fue que la Ley 24.822 contradecía los tratados de MERCOSUR, una posición que coincidía con la posición oficial brasileña (Vigevani et al. 2001).

Algunos meses más tarde, la disputa sobre el estatus del comercio de azúcar se reinició y en septiembre de 1997 la crisis tocó techo. El 3 de septiembre, el senado argentino rechazó el veto del ejecutivo, ciñéndose a la posición adoptada previamente por el congreso. El voto del congreso fue unánime contra la posición manifestada por el ministro de economía Roque Fernández y el canciller Guido Di Tella. La campaña electoral por las elecciones intermedias al congreso estaban en camino y ningún legislador quería exponerse a ser criticado por pavimentar la carretera abierta para las importaciones de azúcar brasileño.

Los argumentos crecieron amargamente después de la anulación del veto. La reacción del lado brasileño no tardó en llegar. En el congreso brasileño "hubo

¹⁵ "El Congreso rechazó el veto a la ley del azúcar", *Clarín*, 4 de septiembre de 1997.

¹⁶ "Câmara ameaça retaliação contra Argentina", *O Estado de Sao Paulo*, 6 de septiembre de 1997.

¹⁷ "Disputa pelo açúcar", *Gazeta Mercantil*, 25 de mayo de 1997.

amenazas de represalias, dirigidas a limitar las importaciones de trigo argentino. Aparte de su significado socio-económico, el episodio tuvo intensas repercusiones porque se produjo en un contexto político delicado, marcado por las divergencias públicas entre Brasil y Argentina en relación a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Seixas Corrêa 1999, 252). Por divergencias públicas, Seixas Corrêa se refiere a los obstáculos que los diplomáticos argentinos estaban poniendo en los intentos brasileños de asegurarse un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de que una reforma del capítulo de Naciones Unidas tuviese lugar. Estas divergencias no eran más que ruido por detrás; sin embargo, el asunto real era el conflicto de intereses sectorial y sus ecos parlamentarios.

El Ejecutivo brasileño adoptó, de manera consistente, una posición prudente a lo largo del conflicto. Cardoso y sus ayudantes estaban advertidos de que los legisladores argentinos estaba actuando bajo la presión de la campaña electoral, así es que optaron por confiar en los esfuerzos que la administración Menem estaba haciendo para limitar el daño. El Ejecutivo argentino condenó públicamente la posición del congreso y evitó propuestas legislativas que iban desde proponer una nueva ley revocatoria de la Ley 24.822 a cuestionar su constitucionalidad ante la Corte Suprema. Simultáneamente, el gobierno solicitó a su contraparte brasileña más tiempo para arreglar el problema. Había algunos políticos en el lado brasileño —principalmente el canciller Luiz Felipe Lampreia¹⁸— que no estaban convencidos de la sinceridad de la posición argentina, pero Cardoso optó por dar a Menem el beneficio de la duda.

La situación parecía haber desembocado en un peligroso punto muerto. Según Danese (2001), fue entonces cuando “estaba claro que la situación estaba llegando a un punto insostenible y que una firme intervención presidencial sería necesario para sacar adelante las cosas. Por tanto, se convocó una reunión presidencial”. El 10 de noviembre, Menem viajó a Brasilia. El viaje no era sólo un gesto aislado; como el vicescanciller brasileño comentó posteriormente,

“hay un patrón observable en virtud del cual las crisis comerciales del MERCOSUR se solventan mediante negociaciones políticas de alto nivel, las cuales reafirman invariablemente el compromiso con la integración regional...La visita oficial de Menem a Brasil el 10 de noviembre de 1997 revirtió la atmósfera negativa creada por la crisis del azúcar de septiembre de 1997(Seixas Corrêa 1999, 252-3).”

La controvertida ley seguía todavía en vigor, sin embargo, una solución formal no se había encontrado aún. Finalmente, el presidente argentino adoptó una fórmula que databa del Virreinato de la Plata: “acátese, pero no se cumpla”. En tiempos pretéritos, esta práctica funcionaba bien para las leyes provenientes de España; ahora, funcionaba contra leyes originadas en el congreso argentino. El

¹⁸ “Em nota oficial, Itamaray manifesta ‘séria preocupação’”, *Gazeta Mercantil*, 5 de septiembre de 1997.

arancel nunca fue aplicado.

El dominio presidencial en los Congresos nacionales y en la Comisión Parlamentaria Conjunta es subrayada de manera más importante debido al segundo episodio del azúcar. El 24 de agosto de 2000, el congreso argentino aprobó otra ley basada en los argumentos habituales con el afán de proteger la caña argentina contra la competencia brasileña. La ley extendía la validez del decreto 797/1992, el cual había establecido un régimen de protección para la industria del azúcar que debía expirar en diciembre de 2000 y no se establecían plazos más allá. Los oficiales brasileños clamaron respuestas de condena, mientras que el congreso brasileño amenazaba con limitar las importaciones de comida que contuviese azúcar de Argentina. El presidente de la Rúa estaba apesadumbrado por la decisión legislativa argentina. Era esperado en Brasilia el 31 de agosto, donde una cumbre sudamericana iba a tener lugar, y no le hacía gracia ser recibido en un ambiente no amistoso. Tras una amarga reunión de gabinete, mandó a su canciller¹⁹ a negociar con los diputados de las provincias del noroeste con el fin de evitar "una guerra entre el congreso brasileño y argentino".²⁰

Mientras que la visita del presidente Menem en noviembre de 1997 había permitido suavizar las tensiones entre las dos asambleas, dando una solución temporal al primer episodio del azúcar, esta vez la solución parecía ser más complicada. El riesgo de un conflicto de gran magnitud que pudiera poner en riesgo todo el proceso parecía mayor. El MERCOSUR todavía no se había repuesto de los efectos de la crisis de 1999, y los legisladores de ambos países temían represalias incluso cuando no había una campaña electoral en marcha. Los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta intentaron mediar, pero no llegaron a un acuerdo (Mustapic y Geneyro 2000). El 1 de septiembre, de la Rúa prometió a Cardoso que su gobierno no ratificaría la controvertida ley, so pena del riesgo de tener un serio conflicto doméstico.

Justo cuando parecía que las cosas no podían ir peor, el nudo gordiano fue desenredado por el presidente de la Rúa: el 4 de septiembre vetó la ley, sólo para firmar una resolución en los mismos términos (sólo que ésta además establecía un límite de cinco años). Este hecho tenía dos objetivos. Por un lado, la decisión prevenía una escalada de tensión entre los congresos, quitaba el asunto de la arena legislativa. Por otro lado, un decreto en vigor de una ley mejoraba el poder de negociación del ejecutivo, y permitía al presidente argentino asegurar a su contraparte brasileña que el decreto sería levantado tan pronto como un acuerdo fue suscrito, sin tener que ir a través de un proceso legislativo incierto.²¹A

¹⁹ El hecho de que fuese el canciller argentino - y no otro de la oficina ejecutiva- el que se hiciese cargo de la situación fue acatado y bienvenido por la administración brasileña (como se confirmó en la *Divisao do Mercosul* de Itamaraty por Mauricio Fávero, 2000), lo que resaltaba la relevancia política del conflicto.

²⁰ "Ley de protección a la industria azucarera. El azúcar amargó al gabinete", *Clarín*, 30 de agosto de 2000.

²¹ "De la Rúa firmó una resolución y vetó una ley. El azúcar, protegido hasta el 2005", *Clarín*, 5 de septiembre de 2000.

continuación, ambos presidentes acordaron iniciar una ronda de negociaciones con el objetivo de incorporar el azúcar en la zona de comercio libre, siguiendo las líneas manifestadas en el comunicado de Buenos Aires del 30 de junio.

Este hecho mostró como los presidentes habían elegido cargar con toda la responsabilidad siempre que el MERCOSUR se enfrentaba a un serio conflicto. Lo habían hecho incluso pagando el precio de ceder los beneficios que podían ser obtenidos de jugar en dos niveles (ver Putnam 1988). Cuando se negociaba con socios extranjeros, los presidentes ya no podían argumentar que las instituciones domésticas les tenían las manos atadas, ya que habían dejado claro que no había actores por encima de la voluntad presidencial.

Vigevani et al. (2001) argumenta que el tema del azúcar expone lo inadecuado de las estructuras de MERCOSUR para superar las amenazas planteadas por los grupos de intereses que hayan sido perjudicados. Describen cómo los grupos sociales y económicos argentinos y brasileños se organizaban en el nivel nacional para defender sus intereses. La presión estaba apuntando a los legisladores en ambos países, trayendo una confrontación entre los dos congresos y engendrando una crisis diplomática. La evolución de la crisis ilustra las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR, y su resolución confirma que el mecanismo de solución de disputas era un acuerdo inter-presidencial. Sin embargo, como este caso muestra, las intervenciones presidenciales fueron exitosas porque estaban respaldadas por capacidades institucionales como el poder de veto y de decreto y porque los presidentes no rendían cuentas ante la rama legislativa. Por contraste, un primer ministro que vetase o ignorase una decisión del parlamento podía perfectamente haberse enfrentado a una moción de confianza, dada las características institucionales de los regímenes parlamentarios.

4. La gran crisis de 1999: gestión y resultados

Esta sección analiza la crisis soportada en 1999 por la devaluación de la moneda brasileña y la consiguiente reacción del gobierno argentino. Estos acontecimientos llevaron a la conclusión a los miembros de MERCOSUR de que una más estrecha coordinación macroeconómica, una supervisión más efectiva y una implementación de acuerdos comunes eran necesarios, encabezando esfuerzos posteriormente para relanzar el proceso en relación con las cumbres de Buenos Aires (junio 2000) y Florianópolis (diciembre 2000).

4.1. La devaluación brasileña y sus repercusiones

Durante la mayoría de los noventa, Argentina y Brasil experimentaron períodos de turbulencias domésticas debido a razones políticas (resultados electorales inciertos) y económicas (inflación o recesión). Sin embargo, estas dificultades no ocurrieron en ambos países al mismo tiempo, lo cual permitió que la integración continuase ya que entre los grandes miembros del MERCOSUR compensaban el uno al otro en momentos de crisis. En 1999 la situación cambió radicalmente, ya que ambas economías entraron en recesión. Para empeorar las cosas, Brasil fue

forzado a devaluar su moneda, una medida que amenazó con alterar el comercio intraregional y los flujos de inversión de manera dramática.

Cuando la decisión brasileña de devaluar fue adoptada el 13 de junio, Menem estaba en los Estados Unidos en una visita oficial. En Argentina, fue criticado el hecho de que la administración de Cardoso no hubiera ni consultado ni informado al gobierno de su socio sobre una decisión con un impacto tan profundo en Argentina. Menem y su ministro de economía, Roque Fernández, refutaron esta crítica con dos argumentos diferentes: para Menem, la medida no era técnicamente una devaluación; para Fernández, era lógico que la devaluación se hubiese llevado a cabo sin previo aviso. En cualquier caso, el contacto entre los dos presidentes era tan cercano que Menem recibió una llamada de Cardoso el 14 de enero, mientras éste daba una rueda de prensa.²²

La reacción argentina a la decisión brasileña fue variada. Mientras que el gobierno mantenía la calma y la comprensión con su contraparte, muchos representantes del sector industrial y los medios temían una posible "avalancha" de productos baratos de su gigante vecino.²³ El miedo a la invasión de productos brasileños fue primero llamado "Efecto Brasil" y después "Brasil-dependencia". El antiguo nombre, de alguna manera neutral, denotaba un probable miedo al contagio; el último reflejaba un sentimiento de subordinación que llamaba a una reacción proteccionista. La administración Menem tomó medidas rápidas para liberar presiones domésticas, tales como reducción de impuestos, disminución de los aranceles de importación a productos sensibles provenientes de países no miembros del MERCOSUR, y pidió al gobierno brasileño que eliminase subsidios que distorsionasen el mercado. Todo esto fue insuficiente para disipar la preocupación pública, y la Unión Industrial Argentina (UIA) insistió en una subida de los aranceles.²⁴

Los siguientes meses a la devaluación fueron testigos de la creciente tensión entre los miembros más grandes del MERCOSUR. Todos los países sudamericanos excepto Bolivia, la economía más pequeña de la región, y Argentina habían ajustado su tipo de cambio en relación con Brasil. En Argentina, el Plan de Convertibilidad — una ley que ataba la moneda nacional al dólar— previno esa respuesta. En febrero, los presidentes y ministros de Argentina y Brasil se reunieron dos veces: la primera en México, en el marco del congreso del Grupo de Río, y más tarde el 12 de febrero en Sao Jose dos Campos, en Brasil.. Estas cumbres no fueron suficiente para aliviar las aprehensiones debido a la crisis brasileña en curso, así es que en abril el gobierno argentino tuvo que actuar para calmar el frente doméstico.

Entre abril y julio, el ejecutivo argentino dictó tres resoluciones para

²² "Menem prometió a los inversores que la Argentina no devaluará", *Clarín*, 1 de enero de 1999.

²³ "Efecto Brasil: Temen avalancha de productos brasileños por la devaluación. Los industriales pedirán medidas de protección", *Clarín*, 17 Enero 1999.

²⁴ "Los industriales insisten con subir los aranceles", *Clarín*, 12 de enero de 1999.

promover el comercio equilibrado con Brasil. El 19 de abril, la resolución 458 puso en marcha un procedimiento *antidumping* contra las importaciones de acero; el 14 de julio, la resolución 861 fijó cuotas de importación para los textiles; y finalmente el 26 de julio, la resolución 911 incorporó a la legislación argentina una norma de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que permitía al país aplicar medidas de salvaguarda. No se hacía mención a excepciones para los miembros del MERCOSUR, así es que podía ser interpretado como un intento de establecer barreras comerciales por la vía de la cuotas de importación, en abierto conflicto con las reglas del MERCOSUR. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por vez primera desde la creación del bloque, anunció a través del vicesecretario de comercio exterior José Alfredo Graça Lima que todas las negociaciones quedaban suspendidas²⁵. Un año más tarde Graça Lima (200) minimizó estos hechos, prefiriendo hablar mejor de “confrontación comercial” que de crisis política. Sin embargo, la magnitud de la controversia puede difícilmente ser pasada por alto; de hecho, la mayoría de los protagonistas clave lo vieron como el momento más crítico desde 1985.

Durante los duros tiempos entre la devaluación brasileña en enero y la resolución 911 argentina en julio, se habían hecho algunos progresos. El 28 de abril, la primera resolución fue dictada por el tribunal ad hoc creada por el Protocolo de Brasilia, generando expectativas de una institucionalización legal de los procedimientos del MERCOSUR. Poco después de eso, el 7 de junio, Menem y Cardoso sostuvieron una reunión en Olivos, primero solos y luego con los cancilleres, en donde parecían alcanzar acuerdos sobre responsabilidad fiscal y coordinación macroeconómica. Una semana después, el 14 de junio se volvieron a reunir en Asunción en el contexto amigable de la cumbre bianual del MERCOSUR, junto con los presidentes de Paraguay y Uruguay. Sin embargo, a finales de julio ya no había más diálogo entre Argentina y Brasil. La presión doméstica para medidas más duras se incrementaba en ambos lados y las perspectivas del MERCOSUR parecían sombrías. Paulo Skaf, jefe de la Asociación Brasileña de la Industria de la Confección, fue tan lejos como para afirmar que “este es el primer paso hacia el fin del MERCOSUR”²⁶. ¿Cómo podía evitarse ese funesto final?

5. Sorteando a los gabinetes: la diplomacia paralela refrendada por las capacidades presidenciales

El 26 de julio, el gobierno brasileño acusó a Argentina de “una violación explícita del Tratado de Asunción” y denunció “una alarmante regresión en el desarrollo del proceso de integración” en una carta enviada al presidente temporal del MERCOSUR en Montevideo²⁷. Después de pedir un alto en las negociaciones, el gobierno solicitó una urgente reunión bilateral para protestar por las cuotas e

²⁵ “Presión por las medidas ‘proteccionistas’ de la Argentina. El gobierno de Brasil pidió una reunión urgente del Mercosur”, *Clarín*, 27 de agosto de 1999.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ “Maratón de reuniones en Buenos Aires. Argentina discutirá con Brasil la crisis comercial”, *Clarín*, 28 de julio de 1999.

intentar prevenir su extensión. Ambas administraciones estaban internamente divididas sobre el asunto. El canciller argentino culpaba al secretario de industria Alieto Guadagni por promover la resolución de controversias, mientras que este último acusaba al canciller Guido Di Tella de alimentar la desconfianza brasileña al solicitar unilateralmente la membresía en la OTAN. En Brasil, la posición de la línea dura y de la línea blanda se invirtió: mientras el ministro de finanzas, Pedro Malan, y el de industria y comercio, Clovis Carvalho, parecían simpatizar con la posición argentina, el canciller Lampreia era extremadamente duro. Sabiendo que Menem estaba planeando viajar a Brasil en agosto, Lampreia desanimó la visita declarando públicamente el 27 de julio que el clima político no era el propicio para una cumbre presidencial. El 28 de julio, el portavoz de Cardoso añadió que la visita presidencial "debería ser pospuesta hasta mejores tiempos"²⁸.

Sin embargo, el 29 de julio el avión presidencial argentino aterrizó en Brasilia inesperadamente y Menem estaba a bordo. Después de cenar en la residencia presidencial, los dos presidentes dieron una conferencia de prensa donde negaban la existencia de cualquier diferencia entre los dos países. ¿Qué podía explicar un cambio tan repentino del amargo enfado a la íntima amistad? Menem había llegado a Brasilia desde Nueva Orleans, donde había tomado parte en una conferencia hemisférica de ministros de energía. El martes por la noche se había programado una parada técnica en el viaje de vuelta a casa en Manaus, en el norte de Brasil. Sin embargo, el miércoles por la mañana, cuando Menem embarcaba en el avión para Nueva Orleans, Di Tella sugirió que él arreglaría una cumbre con Cardoso. Menem accedió. Di Tella quería una reunión con una mentalidad abierta para permitir a los dos presidentes armonizar sus posiciones sin dar la impresión de una derrota argentina. Sin embargo, el secretario general de la presidencia argentina, Alberto Kohan, tenía otros planes. Kohan era uno de los hombres más próximos al presidente. Era conocido por su carácter conflictivo en el gabinete: se había enfrentado a varios ministros con el objetivo de rodear a Menem de gente en la que confiara. El estilo de mando de Menem estaba basado en un sistema de doble comprobación: daba instrucciones a dos subordinados para llevar a cabo la misma misión separadamente, permitiendo que actuaran el uno contra el otro. Kohan era su emisario preferido cuando se trataba de operaciones políticas paralelas de este tipo, aunque estas operaciones eran normalmente sólo en la arena doméstica. La diplomacia internacional paralela era una nueva práctica, y más seria.

Kohan puenteó al canciller Di Tella y llamó a Lampreia. De camino a Estados Unidos el miércoles por la tarde, Kohan dijo al ministro brasileño que Menem había decidido excluir a Brasil del alcance de la resolución 911. Entonces aceptaron que la parada en el viaje entre Nueva Orleans y Buenos Aires fuera en Brasilia mejor que en Manaus para que los dos presidentes pudieran reunirse. A pesar de sus avisos previos sobre la visita de Menem a Brasil, Lampreia aceptó diplomáticamente el nuevo acuerdo. Di Tella, que había estado en Buenos Aires, tuvo que asumir estos términos como un hecho consumado, lo que confirmaba

²⁸ "De Manaus a Brasilia", *Clarín* 30 de julio de 1999.

que había sido marginado y que sus planes sustantivos habían sido ignorados. Para él, las condiciones de Kohan estaban más cerca de la capitulación que de la negociación. Sin embargo, llamó a sus ayudantes y decidió adaptar su estrategia a la nueva situación, preparando el viaje a Brasilia para el día siguiente. Como de costumbre, los oficiales gubernamentales y las asociaciones empresariales no hicieron mención a la posibilidad de recurrir al Protocolo de Brasilia ni a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

El miércoles, antes de la llegada de Menem, Di Tella, Guadagni y el vicesecretario de comercio exterior, Félix Peña, llegaron desde Buenos Aires y se encontraron con Lampreia. El clima era tenso. Los argentinos informaron a Lampreia que las salvaguardas contra Brasil serían levantadas y solicitado un trato especial a la luz de la situación excepcional que acarreó la devaluación. Sin embargo, Lampreia mostró poco interés. Adujo que Argentina había “cruzado la línea roja” y reafirmó que el MERCOSUR sería destruido si se aplicaban las salvaguardas. Más tarde, los cancilleres participaron en la reunión presidencial y Lampreia repitió sus quejas a Menem con duras palabras, pidiendo además la confirmación por escrito de la nueva decisión argentina. Ante esto, Menem respondió que su palabra era suficiente garantía. En este punto, el presidente Cardoso intervino, poniéndose del lado de su contraparte argentino para aliviar la tensión²⁹. Al final, ambos presidentes aparecieron juntos para la foto, mientras que sus cancilleres daban a la prensa los detalles del acuerdo.

La diplomacia argentina había calmado al gobierno brasileño, pero era incapaz de evitar la opinión pública negativa. El viernes, los periódicos en Buenos Aires consideraban que Argentina había cedido: “Argentina cedió y bajó la tensión en el MERCOSUR”³⁰. Los oficiales argentinos lo hicieron lo mejor que pudieron para contrarrestar esta visión, pero sus esfuerzos no fueron recompensados. Al mismo tiempo que tenía lugar, unos días más tarde, la siguiente reunión extraordinaria del CMC en Montevideo, Menem había ya dictado la resolución 955 excluyendo a los países del MERCOSUR de los efectos de la resolución 911.

En el episodio que se acaba de relatar, Menem afirmó su supremacía frente al gabinete y los cuerpos diplomáticos. Bajo su supervisión personal, su mano derecha había ido por encima de los políticos y los burócratas para arreglar una reunión con el presidente brasileño, que además había contravenido incidentalmente la posición pública del canciller brasileño. A partir de entonces, los presidentes resolvieron la disputa solos. Cuando se pregunta por qué Di Tella había aceptado sin rechistar los esfuerzos de la diplomacia paralela de Kohan, un oficial jefe argentino replicaba *off the record* que el canciller estaba dispuesto a aceptar cualquier condición con tal de seguir en el cargo (entrevista con el autor). Así pues, en este caso, como antes, había aceptado un hecho consumado del presidente.

²⁹ “Entretelones de un día muy agitado. El palo y la zanahoria”. *Clarín*, 31 de julio de 1999.

³⁰ “Argentina cedió y bajó la tensión en el Mercosur”, *Clarín*, 30 de julio de 1999.

Norberto Moretti, secretario de la embajada brasileña en Buenos Aires, argumenta que Menem fue capaz de detenerse en Brasilia debido a la decisión previa de retirar la resolución 911 (Moretti 1999). Pagó un coste político doméstico por ello, dado que el sector industrial y la mayoría de los grupos del congreso exigían más, no menos, protección contra la "amenaza" brasileña. Sin embargo, a consejo de Jorge Campbell, Menem había decidido priorizar MERCOSUR sobre los asuntos domésticos transitorios y poseía las capacidades institucionales para ello. Claramente, el sistema de responsabilidad colectiva que caracteriza a los gabinetes parlamentarios nunca habría dado a un jefe de ejecutivo un margen de maniobra tan autónomo.

Conclusión

Los tres casos analizados arriba muestran en qué medida la intervención presidencial estimuló el proceso de integración y moldeó sus resultados, con presidentes actuando no sólo como tomadores de decisiones, sino también como solucionadores de disputas y garantes de compromisos. Los presidentes fueron percibidos como eficientes solventadores de problemas porque tenían legitimidad popular y la determinación de intervenir. Sin embargo, las tareas que realizaron no estuvieron sólo sustentadas en el liderazgo carismático, sino también en las capacidades institucionales. Menem, Cardoso y de la Rúa hicieron un extenso uso de las prerrogativas que les garantizaban las constituciones nacionales y la legislación para negociar y asegurar los acuerdos con sus contrapartes. Estas prerrogativas permitían a los presidentes sobrepasar a otros actores con poder de veto como el gabinete —incluyendo al ministro de economía y al canciller, que no siempre pertenecían al partido del presidente— y al congreso por vías no existentes ni en los regímenes parlamentarios ni los presidencialistas balanceados. Los presidentes eran, a su vez, reacios a fortalecer las instituciones regionales o a cederle sus competencias a las instituciones regionales que ya existían.

El grado de concentración de poder ejerce un impacto diferencial sobre las capacidades del gobierno. La concentración de poder es vista como preferible cuando es para dirigir las capacidades —elaboración activa de políticas—, mientras que la difusión de poder está más estrechamente relacionado con las capacidades políticas y de mantenimiento (Rockman 1997; Weaver and Rockman 1993). Este artículo argumenta que el estilo concentracionista del presidencialismo de los sistemas de gobierno argentino y brasileño ha ayudado a promocionar la integración regional de dos maneras: primero, las capacidades constitucionales de los presidentes frente a otros actores ha hecho creíble que sus políticas no serían bloqueadas. Segundo, la preeminencia de los presidentes ha provisto a los actores sociales de un único objetivo no burocrático a través del cual canalizar sus intereses, permitiendo un proceso de toma de decisión más rápido. Como resultado, la intervención presidencial en la gestión del MERCOSUR se ha convertido en un elemento estructural del proceso de integración.

Posiblemente, hay otras razones que ayudan a explicar el amplio margen

de maniobra del que disfrutaban los presidentes. Entre ellas, una razón es que la tradición de supremacía del ejecutivo en asuntos domésticos no está exenta de importancia. Una segunda razón es la débil institucionalización del MERCOSUR, que no contempla puntos de veto ni actores con poder de veto que puedan bloquear las intervenciones de los presidentes. Finalmente, la ausencia o debilidad de actores sociales relevantes llamados a tener una elevada participación facilita el predominio de las decisiones presidenciales. Estos factores simplemente se suman a los recursos institucionales que ya están en manos de los jefes de los ejecutivos.

Una integración liderada por los estados y dirigida por los presidentes ha sido una característica persistente del MERCOSUR, al igual que lo ha sido el bajo nivel de implicación de las organizaciones empresariales, particularmente en Argentina y Brasil (Schneider 2001). Como se señaló arriba, esto representa una desviación de los resultados teóricos esperados, dado que tanto el intergubernamentalismo liberal como la gobernanza supranacional sugieren que la acción de gobierno es el resultado de demandas sectoriales o funcionales. En el MERCOSUR, la evolución de la implicación empresarial en el proceso de integración también es divergente respecto al de otros esquemas regionales latinoamericanos. Schneider (2001) muestra que las organizaciones empresariales chilena y mexicana han tenido un rol mucho más activo en impulsar y modelar el regionalismo abierto que sus equivalentes en Argentina y Brasil. Este fenómeno no es sólo el producto de una mayor fortaleza y organización de los principales actores sociales chilenos y mexicanos, como Schneider señala acertadamente, sino también de un menor poder de sus presidentes –sea menores poderes partidistas como en Chile, o menores poderes constitucionales como en México (Mainwaring and Shugart 1997, 432; Siavelis 2002).³¹ En el MERCOSUR, la limitada intervención de los empresarios y de las principales asociaciones empresariales –incluso cuando son invitadas a participar– hizo poco para restringir el poder que ostentan los presidentes. Por el contrario, “la escasa participación del sector privado en la estructura institucional implicó que sus intereses fueran canalizados a través de hacer *lobby* a los negociadores nacionales más que a través de los medios formales en el nivel regional” (Redrado 1999, 143). Así, el *lobby* informal a través de agentes del ejecutivo es un factor relevante que también hay que tener en cuenta para la supremacía de los ejecutivos.

Algunos oficiales públicos creen que los problemas del MERCOSUR no provienen del proceso de integración en sí mismos, sino de las crisis recurrentes de sus estados miembros (Pereira 2000). En este contexto, una mayor institucionalización no resolvería los problemas; al contrario, podría acentuarlos al añadir un descrédito institucional a una duradera ineffectividad. Alcanzar un mercado común puede requerir de instituciones más fuertes, pero hasta 1999, el MERCOSUR se desempeñó razonablemente bien sin ellas. Sin embargo, había entonces una creciente percepción de la aplastante posición de los presidentes,

³¹ Aunque Mainwaring y Shugart clasifican la presidencia brasileña junto con la chilena, estudios recientes han mostrado que los poderes partidistas (y de coalición) del presidente brasileño son realmente mayores de lo esperado (Cheibub y Limongi 2002; Figueiredo y Limongi 2000).

que encendieron el debate público sobre este asunto. En 1999, el ex presidente uruguayo Luis A. Lacalle afirmó que la secretaría del MERCOSUR debía ser reforzada para así no deteriorar la imagen de los presidentes.³² En 2000, el presidente chileno Ricardo Lagos fue aún más explícito: "Siempre que haya dificultades entre nuestros países, la política del 'teléfono presidencial' no funciona. No es posible para los presidentes trabajar implicándose en rutinarias peleas por teléfono."³³ A diferencia de la afirmación de Lagos e independientemente de lo indeseable que pudiera parecer, este tipo de política no sólo era posible, sino que era efectiva. Por encima de todo, era aceptada y estimulada por los presidentes de los países miembros más grandes.

En enero de 2000, el gobierno de Brasil creó la oficina del Embajador Especial del MERCOSUR y designó al embajador José Botafogo Gonçalves para el puesto. La intención era demostrar que el MERCOSUR era una prioridad para la administración Cardoso. Hasta entonces, había sido el Subsecretario de Comercio e Integración Económica de la Cancillería, Alfredo Graça Lima, quien había dirigido las tareas de coordinación del MERCOSUR. Como más tarde remarcó, la nueva oficina dependía de la presidencia y no era parte de la estructura de la cancillería (Graça Lima 2000). Esto significaba que, incluso en el país con el cuerpo diplomático más profesional, el presidente decidió mantener el control directo de los asuntos del MERCOSUR.

Para ser preciso, la diplomacia de cumbre no es una característica exclusiva del MERCOSUR. La originalidad del MERCOSUR reside en ser el bloque regional más significativo, cuyos jefes de los ejecutivos son todos presidentes y cuyas instituciones regionales son insignificantes. Dado que los regímenes domésticos tienen un impacto sobre las relaciones internacionales, es convincente decir que no sólo la dicotomía democracia-autocracia, sino también la distinción presidencial-parlamentario es probable que marque la diferencia. Este artículo muestra cómo los presidentes de los países del MERCOSUR han contribuido a moldear el proceso de integración y a hacerlo funcionar haciendo uso de sus capacidades institucionales y políticas.

Traducido por **Esther FERNÁNDEZ TORRES**.

Bibliografía

- BASTOS TIGRE, Paulo; Mariano LAPLANE; Gustavo LUGONES y Fernando PORTA, "Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del Mercosur" en *Integración y Comercio*, nº 7/8, ps.133-156, 1999 (enero-agosto).
- CAPUTO, Dante M., Former Argentine Foreign Minister: Author's Interview., Buenos Aires, septiembre de 1999.
- CARDOSO, Fernando H. y Robert P. TOLEDO, *O presidente Segundo o sociólogo. Entrevista*

³² "Mercosur: Lacalle pide no desgastar la imagen de los presidentes", *El observador*, 3 de agosto de 1999. Lacalle buscaba preservar el poder presidencial para asuntos cruciales. Coherentemente, él abogaba por el efecto directo de una normativa regional para incrementar el poder presidencial en cuestiones regionales, frente a actores domésticos como el Congreso (Lacalle 2001).

³³ "El Mercosur tiene que integrarse en serio", *Clarín*, 14 de mayo de 2000.

de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo, Companhia das Letras, São Paulo, 1998.

- CASON, Jeffrey, "On the Road to Southern Cone Economic Integration" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 1, 2000, ps. 23–42.
- CHEIBUB, José A. y Fernando LIMONGI, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered" en *Annual Review of Political Science*, nº 5, 2002, ps. 151–179.
- DANESE, Sérgio, *Diplomacia presidencial. História e crítica*, TopBooks, Río de Janeiro, 1999.
- DANESE, Sérgio, Secretary of the Brazilian Embassy in Argentina: Author's Interview. February. Buenos Aires, febrero de 2001.
- EATON, Kent, "Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena" en *Comparative Politics* vol. 32, nº 3, ps. 355–376, 2000.
- FÁVERO, Mauricio, Brazilian Officer at MERCOSUR Division: Author's Interview. December, Brasilia, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y Fernando LIMONGI, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil" en *Comparative Politics* vol. 32, nº 2, 151–170, 2000.
- GRAÇA LIMA, José Alfredo, Brazilian Undersecretary of Trade and Economic Integration: Author's Interview, Brasilia, diciembre de 2000.
- HAGGARD, Stephan y Matthew D. MCCUBBINS, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- LACALLE, Luis A., Former President of Uruguay: Author's Interview, Montevideo, mayo de 2001.
- LAVAGNA, Roberto, "La agenda futura del Mercosur: La insostenible levedad de las propuestas" en *Archivos del Presente*, vol. 17, nº 5, 1999, ps. 121–130.
- LAVAGNA, Roberto, "Entrevista" en vídeo *Tiempo Internacional. Ciclo Mercosur*. Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), La Plata, 2000.
- LUCCA, Cecilia, "Grupos de Interés en el MERCOSUR." Unpublished manuscript, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- MALAMUD, Andrés, "Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis" en *EUI SPS Working Paper* nº1, 2001.
- MALAMUD, Andrés, "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience" en Finn LAURSEN (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003, ps. 53–73.
- MILNER, Helen, "Maintaining International Commitments in Trade Policy" en R. K. WEAVER and Bert A. ROCKMAN (eds.) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993, ps. 345–369.
- MILNER, Helen, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- MORETTI, Norberto, Secretario de la Embajada Brasileña en Argentina, Entrevista del Autor, Buenos Aires, septiembre de 1999.
- MUSTAPIC, Ana María y Rodolfo GENEYRO, "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración" en Gerardo CAETANO y Rubén PERINA (eds.) *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: Los nuevos desafíos*, CLAEH-UPD/OEA, Montevideo, 2000, ps. 73–94.
- NINO, Carlos, "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia" en

- Carlos NINO et al. (eds.), *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- NÚÑEZ, Alberto de, "La diplomacia presidencial" en *Archivos del Presente*, vol. 10, nº3, ps. 133-139, 1997.
- PEÑA, Félix, Ex Subsecretario de Comercio Exterior de Argentina, Entrevista del autor, Buenos Aires, febrero de 2001.
- PEREIRA, Celso de Tarso, Brazilian Officer at Mercosur Division: Author's Interview, Brasilia, diciembre de 2000
- PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" en *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, ps. 427-460.
- REDRADO, Martín, "La agenda futura del Mercosur: Los avances institucionales" en *Archivos del Presente* vol. 17, nº 5, 1999, ps. 141-151.
- ROCKMAN, Bert A., "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" en Kurt VON METTENHEIM (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
- ROGOWSKI, Ronald, "Institutions as Constraints on Strategic Choice" en David A. LAKE y Robert POWEL (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, edited by L, 115-36., Princeton University Press, Princeton, 1999.
- ROMERO, Raúl, "Azúcar e integración regional en el Mercosur", Manuscrito no publicado, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
- SAJEM, M. Carola, "The Active Presence of the Economic Groups in the Dynamics of Change of Integration Models: A Case Study on Mercosur", Tesis de Máster, Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, Ginebra, 1999.
- SANDHOLTZ, Wayne y Alec STONE SWEET, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- SANGUINETTI, Julio M., Former President of Uruguay: Author's Interview, Montevideo, mayo de 2001
- SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *The Imperial Presidency*, André Deutsch Limited, Londres, 1974.
- SCHMITTER, Philippe C., "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, nº 1, 1970, ps. 1-48.
- SCHNEIDER, Ben Ross, "Business Politics and Regional Integration: The Advantages of Organisation in NAFTA and MERCOSUR" en Victor BULMER-THOMAS (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, ILAS, University of London, Londres, 2001, ps. 167-193.
- SEIXAS CORRÊA, Luíz Felipe, "La visión estratégica brasileña del proceso de integración" en Jorge CAMPBELL (ed.), *Mercosur. Entre la realidad y la Utopía*, CEI/Nuevohacer, Buenos Aires, 1999, ps. 229-272
- SHUGART, Matthew S. y John M. CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- SIAVELIS, Peter "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile" en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press Cambridge, 2002.
- SILVA, Patricio "Democratization and Foreign Policy: the Cases of Argentina and Brazil" en Benno GALJART and Patricio SILVA (eds.), *Democratization and the State in the Southern Cone. Essays on South American Politics*, CEDLA, Amsterdam, 1989.
- STONE SWEET, Alec y Wayne SANDHOLTZ, "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity" en Wayne SANDHOLTZ and Alec STONE SWEET (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford

University Press, Oxford, 1998, ps. 1-26.

VIGEVANI, Tullo; Karina L. PASQUARIELLO MARIANO y Marcelo FERNANDES DE OLIVEIRA, "Democracia e atores políticos no Mercosul" en Gerónimo SIERRA (ed.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, ps. 183-228.

VON METTENHEIM, Kurt (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

WEAVER, R. K. y Bert A. ROCKMAN, "Assessing the Effects of Institutions" en R. K. WEAVER and Bert A. ROCKMAN (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington DC, 1993, ps. 1-41.