

Análisis de Negociaciones e Integración Regional: Apuntes para una nueva agenda de investigación sobre el Mercosur

por Alberto D. Cimdamore*

El Mercado Común del Sur (Mercosur) puede ser considerado como un exitoso régimen interestatal, creado y sostenido por múltiples y frecuentes negociaciones internacionales que han determinado, a través del tiempo, los contenidos, las formas, los alcances y los ritmos del esquema de integración subregional.

Sin embargo, el proceso de integración que llevan adelante los países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y asociados (Bolivia y Chile) del Mercosur, no ha sido hasta el presente objeto de un estudio sistemático que utilice marcos teóricos o analíticos propios de las negociaciones internacionales.

La mayoría de los estudios sobre el Mercosur se concentran sobre variables en niveles de análisis nacionales e internacionales (económicas y políticas), sin abordar sistemáticamente las variables que en múltiples niveles de análisis (internacional, nacional y sub-nacional) están comúnmente presentes en las frecuentes negociaciones del proceso de integración regional, y constituyen el núcleo del enfoque del Análisis de las Negociaciones (por ejemplo, partes, fracciones, intereses, zonas de acuerdo, tácticas, estrategias, etc.).

Tampoco se conocen trabajos que se concentran en lo que podría denominarse la tecnología de la cooperación que utilizan los Estados que participan en la creación del Mercado Común del Sur, y aporten así una visión más determinada de la racionalidad de la cooperación estratégica que las provistas por otras teorías deductivas, estructurales o de juegos¹.

* Profesor de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, y de la Maestría en Procesos de Integración Regional - Mercosur, Centro de Estudios Avanzados, UBA.

¹ Lax, David A. y Sebenius, James K., *The Manager as a Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, (New York: The Free Press, 1986). El término "tecnología de la cooperación" hace referencia a los modos de utilización y disposición de los medios usados por las partes para

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

Una revisión bibliográfica preliminar practicada en Buenos Aires, y orientada a identificar el estado del arte en la materia utilizando como descriptores las palabras claves de este trabajo (Mercosur; integración; cooperación; negociación; distribución de costos; beneficios; teoría; análisis; formación de políticas exteriores; intereses domésticos) permitió, en alguna medida, sustentar la afirmación anterior². Adicionalmente, se puede observar que los trabajos disponibles en las bibliotecas y centros de documentación donde se realizó esta búsqueda, no permiten identificar con claridad un mapa del proceso de decisiones y negociaciones que dieron nacimiento y sustentaron la evolución del Mercosur que pudiera formar parte de una agenda o programa de investigación, y que aporte una sistemática descripción y explicación del fenómeno, la acumulación de conocimiento y la realización de inferencias con bases científicas³.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es presentar una perspectiva teórica y analítica con el potencial de articular una agenda o programa de investigación que no sólo sea interesante y útil desde un punto de vista académico, sino también desde una óptica normativa y de la toma de decisiones de los actores públicos y privados que participan —o están interesados— en el Mercosur.

Una agenda o programa de investigación requiere de un marco teórico o de criterios ordenadores que permitan sistematizar la enorme cantidad de información que producen fenómenos de la complejidad de la integración regional. El Análisis de Negociaciones puede contribuir en esta tarea al aportar criterios para estructurar casos de estudios comparables, y de esa manera coadyuvar a obtener un conocimiento progresivo en el marco de una agenda de investigación sobre el Mercosur.

alcanzar acuerdos que satisfagan intereses y objetivos presentes en un proceso de negociación. Címadamore, Alberto D., *Negotiation Analysis: a literature review; Discussion Paper* (Los Angeles, California: School of International Relations, University of Southern California, 1994).

² La búsqueda fue practicada a mediados de 1997 por graduados de la Carrera de Ciencia Política de la UBA para la preparación de un proyecto de investigación titulado *Seguridad, Defensa y Sociedad en el Proceso de Formación del Mercosur: Cooperación Internacional y Análisis de Negociaciones*. Programación Científica 1998-2000, Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA.

³ El relevamiento bibliográfico se realizó en las siguientes instituciones: Biblioteca Nacional, Biblioteca del Congreso, Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Centro de Documentación del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL/BID), Centro de Documentación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Argentina) y el Centro Lincoln.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

El presente trabajo tratará, en primer lugar, de ubicar a las negociaciones internacionales y a la problemática de la cooperación internacional dentro del universo teórico de las relaciones internacionales. En segundo término se expondrán los elementos constitutivos, los alcances y las perspectivas de investigación que abre el Análisis de Negociaciones en el terreno de la integración regional, en general, y del proceso de formación del Mercosur, en particular.

Finalmente, se presentarán los rasgos centrales de lo que podría ser —en principio— un enfoque alternativo, y se explorará concisamente la posibilidad de detectar la existencia de algún elemento común para articular una eventual agenda o programa de investigación sobre el Mercosur.

Las negociaciones y el universo de las relaciones internacionales

Uno de los temas más destacados y problemáticos de las relaciones internacionales es la explicación de la cooperación internacional en sistemas políticos anárquicos como el interestatal. La cooperación requiere normalmente que las acciones de distintos actores —individuales o colectivos— que no están en una situación de armonía natural como las previstas por teorías liberales o idealistas, sean ajustadas a través de un proceso de negociación y armonización mediante el cual los actores acomodan sus conductas a las preferencias recíprocas por medio de un proceso de coordinación política⁴.

Destacados autores, tales como Kenneth Oye⁵, Joseph Grieco⁶ y Peter Haas⁷, usan definiciones similares de cooperación internacional, por lo que se podría afirmar que a esta altura del desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales, no estamos en presencia de un concepto particularmente problemático.

Los procesos de integración regionales pueden ser observados y estudiados como una forma particular de cooperación prolongada en el tiempo. En este sentido, la cooperación entre las naciones puede ser el resultado de varios factores y adquirir diversas formas. En pri-

⁴ Keohane, Robert O., *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. GEL, Buenos Aires, 1988. pág. 74.

⁵ Oye, Kenneth, *Cooperation under Anarchy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1986.

⁶ Grieco, Joseph, *Cooperation among Nations*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1990.

⁷ Haas, Peter, *Saving the Mediterranean*. Columbia University Press, New York, 1990.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

mer lugar, la cooperación puede ser tácita al producirse sin ningún tipo de comunicación o acuerdo explícito, tal como es asumida en los estudios basados en el Dilema de los Prisioneros de la Teoría de Juegos. Estos estudios consideran que el acuerdo explícito no es necesario porque la conducta cooperativa emerge a medida que las expectativas de los actores convergen⁸.

En segundo lugar, la cooperación puede ser impuesta o fuertemente condicionada por la acción del poder o Estado dominante a nivel internacional. Esta literatura, inspirada en la explicación de la Gran Depresión que realizó Charles Kindleberger, motivó el subsecuente trabajo de Robert Keohane, Robert Gilpin y Joanne Gowa, entre otros⁹. Los autores de esta corriente consideran, en términos generales, que el poder hegemónico es un equivalente funcional a una autoridad común en el sistema internacional, y por consiguiente tiene la facultad de promover la cooperación al neutralizar los efectos que en sentido contrario produce la anarquía que caracteriza a dicho sistema.

En tercer lugar, la cooperación internacional puede ser el resultado de un explícito proceso de negociaciones. Este proceso de coordinación negociada de políticas —que nos interesa desde la perspectiva de los estudios de integración regional— recibió alguna atención en la disciplina de las relaciones internacionales. Sin embargo, el interés en esta materia estuvo principalmente depositado en las consecuencias internacionales o sistémicas de los resultados de las negociaciones. Las negociaciones internacionales fueron consideradas como un medio eficiente para la promoción de la cooperación, mientras que las consecuencias de la distribución de costos y beneficios eran tomadas como un sub-producto y no como una causa directa de la predisposición de las partes para cooperar o no cooperar.

Como resultado de lo anteriormente descrito, la corriente principal de la literatura sobre la cooperación internacional no trata directamente aspectos claves tales como el potencial integrativo y distributivo de los procesos de cooperación. Más aún, algunos de los ci-

⁸ Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York, 1984.

⁹ Kindleberger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press, Berkeley, 1973. Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1984. Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

mientos sobre los que se edifica esta literatura (que obviamente tienen otros méritos) se caracterizan por ser analíticamente confusos, presentar distinciones innecesarias y plantear falsas dicotomías. Entre los problemas mencionados por autores como James K. Sebenius, se encontrarían¹⁰:

a) falta de atención al problema crucial de la distribución o del potencial integrativo porque se considera a la cooperación como un fenómeno binario (cooperar vs. no cooperar);

b) se suprimen elementos de vital importancia presentes en los procesos reales —por ejemplo, incertidumbre y aprendizaje, particularmente en relación a la matriz de pagos y a los valores— que podrían ser considerados incluso cuando se usan herramientas simples de la Teoría de Juegos.

En síntesis, se puede decir que los déficits anteriormente señalados no suponen la necesidad solamente de un cambio tecnológico, sino también de un cambio fundamental desde el punto de vista analítico.

El Análisis de las Negociaciones puede ser considerado como una respuesta eficaz para resolver los problemas señalados por las críticas arriba mencionadas. Esta reacción teórica tiene sus orígenes en el trabajo de Duncan Luce, Howard Raiffa y Thomas Schelling. A finales de la década de 1950, Luce y Raiffa¹¹ presentaron una crítica a la Teoría de Juegos que alertaba sobre los límites de este tipo de enfoques para analizar interacciones en el marco de situaciones reales. No obstante la precedencia cronológica del trabajo de estos autores, el libro de Schelling sobre la estrategia del conflicto puede ser considerado como la obra seminal en el proceso de construcción del enfoque del análisis de negociaciones¹².

La primera síntesis analítica de este enfoque fue realizada recién en la década de 1980, y puede ser observada en la obra de Howard

¹⁰ Sebenius, James K.: *Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities*, en *International Organization* 46, 1, Winter 1992.

¹¹ Luce, Duncan y Raiffa, Howard, *Games and Decisions*. Wiley, New York, 1957.

¹² Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1960 y 1980.

¹³ Raiffa, Howard, *The Art and Science of Negotiation*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1982.

¹⁴ Sebenius, James K., *Negotiating the Law of the Sea: Lessons in the Art and Science of Reaching Agreement*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984.

¹⁵ Lax, David A. y Sebenius, James K., *The Manager as Negotiator*. Free Press, New York, 1986.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

Raiffa¹³, de James K. Sebenius¹⁴, y de David Lax y James Sebenius¹⁵.

Entre los destacados trabajos que contribuyeron a difundir y aumentar las aplicaciones de este marco analítico de referencia se encuentran los de Glenn Snyder y Paul Diesing¹⁶; Robert Putnam¹⁷, y H. Peyton Young¹⁸.

Elementos constitutivos y alcances del Análisis de Negociaciones

Las negociaciones son básicamente un proceso de interacción estratégica por medio del cual los actores (individuos, agrupaciones, Estados) con intereses específicos y generalmente conflictivos, intentan mejorar sus posiciones absolutas y/o relativas mediante acciones convenidas de común acuerdo.

La simpleza y amplitud de esta definición pone de relieve cuán común es este proceso en las interacciones diarias de actores públicos y privados, y cuán necesario es capturar el proceso en su especificidad.

La definición de negociaciones utilizada en el presente trabajo, junto con el instrumental analítico articulado por los fundadores de este enfoque, permiten identificar los elementos que se utilizan para entender procesos de negociaciones reales. Los componentes de lo que se denomina el núcleo analítico del enfoque son:

- a) las partes reales o potenciales de un proceso de negociación y sus fracciones;
- b) los temas y problemas objeto de soluciones negociadas;
- c) los intereses percibidos como tales por las partes y sus fracciones;
- d) el valor mínimo que las partes están dispuestas a aceptar para iniciar y continuar las negociaciones, y la consecuente determinación de la mejor alternativa a un acuerdo negociado;
- e) el conjunto de acuerdos factibles y óptimos que configuran la zona de posible acuerdo;
- f) los procesos coexistentes de creación y reivindicación de valor, y la manera en que sus interacciones pueden afectar tanto la presente como futuras negociaciones;
- g) las tácticas y estrategias utilizadas por las mismas, y la evaluación del riesgo siempre presente de que las partes intenten cambiar

¹⁶ Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977.

¹⁷ Putnam, Robert; *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, en *International Organization* 42, Autumn, 1988.

¹⁸ Young, H. Peyton (ed.), *Negotiation Analysis*, University of Michigan Press Ann Harbor, Michigan, 1991.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

las "reglas de juego".

La identificación y estudio de este conjunto de elementos permite al analista capturar el dinamismo del objeto de la investigación, la situación del actor y su propia definición del contexto, mediante el explícito reconocimiento de que existen partes, fracciones, intereses, problemas y tácticas y estrategias para la creación y reivindicación de valor en los procesos de negociaciones.

La predilección por la dinámica del Análisis de Negociaciones representa un reconocimiento implícito de la falta de certidumbre sobre las posibilidades y alcances de la cooperación entre los Estados. La incertidumbre puede ser considerada como un precio inevitable que se debe pagar para capturar y explicar los aspectos más salientes de procesos interactivos reales, como los de las negociaciones internacionales.

El *trade off* entre elegancia teórica —normalmente atribuida a teorías deductivas capaces de proveer un amplio rango de explicaciones y predicciones con un alto grado de generalidad— y precisión analítica para capturar situaciones específicas de manera "poco elegante", puede ser considerado un interesante punto de partida para evaluar la utilidad del Análisis de Negociaciones.

Las fortalezas y debilidades del enfoque pueden encontrarse en el mencionado *trade-off*. Por una parte, el desarrollo actual del Análisis de Negociaciones no presenta un conjunto de generalizaciones con capacidad para guiar a los investigadores en el estudio de un gran número de casos, como podría ocurrir con el uso de teorías elegantes o deductivas. Esto se debe, principalmente, a la propensión del enfoque de contemplar casos y negociaciones enmarcadas históricamente en un contexto caracterizado por la incertidumbre. No obstante, existe un conjunto de elementos constitutivos que poseen el potencial para ser organizados en un modelo analítico, como paso intermedio hacia un marco teórico más elaborado.

Por otra parte, los elementos constitutivos del enfoque permiten evaluar con cierta claridad la distribución de resultados a través del discernimiento del proceso conjunto de toma de decisiones que involucra cualquier tipo de negociación histórica, concentrándose en lo que Lax y Sebenius denominan "la tecnología de la cooperación". Esta representa una visión racional más limi-

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

tada de la cooperación estratégica que la ofrecida por las teorías de juegos y otras teorías deductivas o estructuralistas de las relaciones internacionales¹⁹.

La tecnología de la cooperación es una preocupación central en el Análisis de las Negociaciones. La metodología predilecta para su investigación es el estudio contextualizado de casos, y su uso intensivo abre una interesante ventana de oportunidades para la investigación. Las conclusiones y hallazgos de los estudios de caso pueden ser contrastados con otras situaciones históricas para determinar el nivel de generalización que pueden alcanzar. Esta manera inductiva de teorizar tiene el atractivo de despertar grandes expectativas debido a su cercanía con los procesos reales y a la posibilidad de cubrir los déficits inherentes a los modelos y teorías deductivas.

El Análisis de Negociaciones concentra gran parte de su capacidad explicativa en los agentes y negociadores que actúan en el marco de restricciones ambientales, adoptando una concepción intersubjetiva de un proceso en el que tanto identidades y percepciones como intereses y valores son endógenos a la interacción. Dicha concepción se diferencia de las teorías racionalistas-deductivas, que tratan a estos elementos como si fueran exógenos a la interacción y, por consiguiente, al proceso de cooperación y negociación.

Las bases teóricas de la concentración en protagonistas interactuando en el contexto de limitaciones ambientales, pueden encontrarse en el debate agente-estructura estudiado por la teoría social. El debate se inicia a partir de la asunción de dos "verdades incontrovertibles" de la vida social: primero, que el agente humano es la única fuerza detrás de acciones, eventos y productos de la vida social; segundo, la condición de agente humano sólo puede realizarse en circunstancias históricas concretas que condicionan las acciones e influyen en el curso de las mismas. Ambas "verdades" imponen dos inexcusables demandas en las explicaciones que se obtengan desde las ciencias sociales: reconocimiento y tratamiento adecuado de las capacidades de los agentes, y apropiada con-

¹⁹ De acuerdo con una de las acepciones del *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, la tecnología es la suma de los instrumentos mediante los cuales los grupos sociales obtienen los objetos materiales de su civilización (traducción del autor). Aquí, el término hace referencia a los medios utilizados por los Estados para interactuar y alcanzar fines y objetivos ubicados a niveles de análisis nacionales y sub-nacionales.

²⁰ Dessler, David, *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?*, en *International Organization* 43. 3, Summer 1989, p. 443.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

sideración de la situación que condiciona las acciones de los agentes²⁰.

El Análisis de Negociaciones adopta una posición que permite capturar la actividad de agentes en situaciones históricas concretas con una flexibilidad que no poseen otros marcos teóricos o analíticos. Además, el uso de los conceptos que constituyen el núcleo común de esta perspectiva analítica podría permitir al investigador combinar gradualmente las predicciones y prescripciones antagónicas de los paradigmas dominantes en las relaciones internacionales. Desde este punto de vista, la noción de actores que compiten por posiciones relativas en el universo anárquico del Neorrealismo es perfectamente compatible —en el Análisis de Negociaciones— con la noción de actores que compiten por ganancias absolutas desde una imagen típica de las teorías liberales, idealistas e institucionalistas de las relaciones internacionales²¹.

Para poner esto en términos comunes al Análisis de Negociaciones, las denominadas situaciones de negociaciones mixtas (probablemente la categoría más útil que ofrece el enfoque) asume que las actitudes competitivas orientadas con la prosecución de ganancias relativas están lógicamente, empíricamente y dialécticamente unidas con actitudes cooperativas orientadas hacia la obtención de ganancias absolutas.

El Análisis de Negociaciones no concibe al valor potencial de las acciones conjuntas o la cooperación como una derivación obvia o natural de las interacciones sociales o internacionales. Por el contrario, el valor de las acciones conjuntas es considerado un resultado bien elaborado (y por consiguiente, no natural) de la interacción entre las partes a través de un complejo proceso de exploración mutua y toma de decisiones. En este contexto, la acción intencional hacia la creación de valor (esto es, "agrandar la torta" a repartir) involucra la difícil búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos, y la más compleja labor de asegurarlos y sostenerlos a lo largo del tiempo.

Una de las principales contribuciones que se puede lograr mediante el uso sistemático del enfoque del Análisis de Negociaciones es de carácter teórico. El desarrollo de un marco teórico coherente, con capacidad de describir, explicar y predecir resultados en el campo de las relaciones internacionales —en general— y de la integración regio-

²¹ En la búsqueda de ganancias relativas, no importa tanto cuánto se gana, sino ganar más que los otros competidores; por su parte, en la búsqueda de ganancias absolutas lo más importante es crear o aumentar el valor de las ganancias a repartir.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

nal —en particular—. Un marco teórico con estas características permitiría al investigador aprehender los elementos más importantes de las negociaciones internacionales que dan forma a los procesos de integración regional, al facilitar la descripción y explicación de los dinámicos procesos de formación de mercados ampliados y de la cooperación política que los sustentan.

Una teoría con estas características que apunte a un consecuente programa de investigación empírica, es particularmente importante en un contexto de creciente interdependencia entre entidades soberanas. El argumento que subyace a esta afirmación es simple: la interdependencia, lejos de disminuir el nivel de conflicto —como se asume en las interpretaciones ingenuas de la interdependencia y globalización—, en realidad lo aumenta. La interdependencia propia de los procesos de integración cambia la naturaleza del conflicto a la vez que aumenta la cantidad de confrontaciones, producto del aumento de los contactos que podrían ser solucionados a través de negociaciones mixtas donde se cree y reivindique valor.

Es por ello que se necesita de un marco teórico con capacidad de describir, explicar, y eventualmente predecir situaciones y resultados de procesos de integración que requieren de una acción coordinada de partes con múltiples intereses. La búsqueda de este marco teórico-analítico está inevitablemente ligada con el desarrollo de un programa de investigación que le dé sustento empírico al dinamismo propio del análisis de las negociaciones que ocurren en procesos de integración regional como el Mercosur.

Estudio de casos y ambiciones teóricas

La tecnología de la cooperación es una preocupación central del Análisis de las Negociaciones que puede capturarse mediante el estudio de casos contextualizados y sistematizados y el examen de variables comparables.

A través del uso intensivo del estudio de casos, sus hallazgos y conclusiones pueden contrastarse con otros ejemplos históricos comparables para determinar el grado de generalización que pueden alcanzar. Esta forma inductiva de teorizar, abre grandes expectativas en una disciplina cuyos modelos teóricos predominantes son deducidos de estructuras y matrices de juegos que no están en contacto directo con la realidad de los procesos.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

Los casos de estudio con estas ambiciones teóricas podrían ser considerados "generadores de hipótesis" y, de acuerdo con una definición de Arend Lijphart, comienzan con una vaga noción de hipótesis, van perfeccionándola a medida que se avanza en la investigación, y culminan con una hipótesis definida con capacidad de ser evaluada en un gran número de casos²².

El estudio sistemático de casos con control de las variables utilizadas y la guía del instrumental provisto por el Análisis de Negociaciones, coadyuvarán a evitar lo que Alexander George ha denominado la muy familiar y disgustante experiencia de los casos de estudios intensivos, que no pueden ser comparados y, por consiguiente, no pueden contribuir a la acumulación ordenada del conocimiento y de la teoría del fenómeno en cuestión²³.

En síntesis, la base empírica del Análisis de Negociaciones y una consecuente agenda o programa de investigación, podría estructurarse mediante el estudio de casos con variables, parámetros o elementos susceptibles de ser comparados. De este modo, se podría evitar uno de los principales problemas de la utilización del método de caso de estudio: la dificultad de realizar comparaciones entre distintos casos por carecer de elementos conmensurables, y la consiguiente imposibilidad de acumular conocimiento en un universo determinado. Si a esto se le suma un esfuerzo sistemático de generación y prueba de hipótesis, se podrá también eludir otro problema típico de la utilización intensiva de este método: la falta de ambición teórica.

Integración regional: un caso típico de negociaciones mixtas

La integración regional puede ser considerada como un proceso²⁴ de eliminación de discriminaciones y obstáculos a los intercambios y movimientos transfronterizos, mediante un proceso de cooperación y coordi-

²² Lijphart, Arend, *Comparative Politics and the Comparative Method*, en *American Political Science Review*, 65.

²³ George, Alexander L., *Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison*, en Paul Gordon Lauren (ed.), *Diplomacy. New Approaches in History, Theory, and Policy*, The Free Press, New York, 1979.

²⁴ Bela Balassa indica en su *Teoría de la Integración Económica* (Ed. Uteha, México, 1980), que la integración económica puede ser estudiada como un proceso o una situación. Sin embargo, estimo que el abordaje de la integración regional como un proceso permite capturar con mayor intensidad e integridad el dinamismo propio de estos fenómenos internacionales a lo largo del tiempo. La consideración de la integración regional como situación sería, no obstante, más apropiada para estudios comparativos que abarcaran un número considerable de casos.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

nación política entre los actores involucrados en la empresa regional.

Los alcances del proceso de integración regional pueden ser identificados mediante el uso de modelos que capturan las principales características de cada etapa del proceso. Los modelos más utilizados en la disciplina —y que poseen un correlato en procesos históricos de integración— son: Zona de Preferencias Arancelarias; Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Monetaria y Económica y Unión Económica Total.

Los procesos históricos de integración pueden adquirir la forma de alguno de estos modelos o de una combinación de los mismos. Cada uno de ellos implica distintos niveles de actividad y compromiso para las partes y fracciones intervinientes, lo que se ve reflejado en la dinámica del proceso de negociaciones que marca el ritmo de su evolución. Esto es así porque cada modelo puede ser visto como etapas de un segmento continuo hacia la integración económica total, situación en la cual se da el mayor número posible de interacciones en el marco de una completa interdependencia entre las partes intervinientes. La importancia de las negociaciones en el proceso de integración será directamente proporcional a la complejidad del modelo y a su correspondiente nivel de interacciones: a mayor número de interacciones se requerirá un mayor número de negociaciones para alimentar el proceso de integración, lo que a su vez demandará un adecuado entendimiento de la tecnología de la cooperación utilizada por las partes. Es precisamente aquí donde se ve la importancia normativa —más allá de la ya mencionada importancia académica— del Análisis de Negociaciones.

El incremento de negociaciones que implica un proceso de integración regional que se desarrolla en el tiempo, puede ser capturado a través del concepto de "negociaciones mixtas", que contempla tanto la creación como la reivindicación parcial de valor.

La integración económica no puede ser simplemente vista como el resultado natural de una creciente interdependencia sistémica. Por el contrario, debe ser concebida como un trabajoso y dinámico proceso de coordinación o cooperación política que presenta avances y retrocesos, y que no puede ser aprehendido por modelos estáticos en los que las decisiones estratégicas son binarias: cooperar o no cooperar (como sucede en el Dilema del Prisionero). Las negociaciones que determinan la dinámica de la integración regional se desarrollan den-

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

tro de un marco de interacciones coordinadas donde continuamente se crea y se reivindica valor, sin que esto último signifique falta de cooperación.

La complejidad de las interacciones en los procesos de integración regional —que envuelven múltiples niveles de análisis, disciplinas, actores, etc.—, no podría ser adecuadamente descripta o explicada incluso si se admitiera la existencia de un continuo coopera-no coopera que pudiera adquirir distintos valores. ¿Cuál sería la importancia teórica o normativa de ilustrar si los Estados cooperan o no en el marco de un determinado proceso de integración como el Mercosur? Las posibles respuestas no parecen ser muy atractivas.

Desde el punto de vista de la economía política de las relaciones internacionales o de la integración regional, existen preguntas más interesantes para formular. Por ejemplo:

a) ¿Cómo emergen inevitablemente los conflictos en un proceso de integración regional, y cómo estos afectan las perspectivas de una intensificación de las interacciones entre las partes que intervienen en el proceso?;

b) ¿Por qué razón los resultados obtenidos en un proceso de integración tienden a ser sub-óptimos desde la perspectiva del Análisis de Negociaciones?;

c) ¿Cómo afectan estos resultados variables tales como información, aprendizaje, interacciones sostenidas en el tiempo, grupos de interés, etc.?;

d) ¿Cómo influyen los resultados distributivos sub-óptimos en la profundización de un proceso de integración como el Mercosur?;

e) ¿Cuán importantes son las comunicaciones y la incertidumbre técnica y estratégica y cómo intervienen en los conflictos distribucionales, ya sea aumentando o reduciendo la sustentabilidad del acuerdo y de futuras interacciones?;

f) ¿Cuál es la utilidad de estudios sobre integración regional y sus inevitables conflictos distributivos basados en la estructura de poder internacional o derivados de supuestos del Realismo o Neorrealismo?;

g) ¿En qué medida puede el uso de categorías como la de "negociaciones mixtas" —que involucran la creación y distribución de valor— pueden iluminar aspectos oscuros o no tratados en enfoques y teorías basadas en supuestos Realistas o Neorrealistas?

Sin lugar a dudas, pueden plantearse muchas más preguntas a

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

partir de concebir al Análisis de Negociaciones como un conjunto de herramientas válidas para desarrollar una agenda de investigación sobre procesos caracterizados por negociaciones mixtas, como son los de integración regional, en general, y el Mercosur en particular.

Estas preguntas, provisoriamente sin respuestas explícitas —aunque implícitamente contenidas en el desarrollo y en los objetivos de este trabajo—, responden a la necesidad de buscar marcos teóricos o analíticos que guíen las investigaciones sobre integración regional de una manera progresiva. Aquí, se entiende por progresividad la acumulación del conocimiento en una materia donde esto normalmente no ocurre, ya sea por la ausencia de marcos teóricos comunes de referencia para la comunidad científica, o por la ausencia de metodologías que estructuren investigaciones conmensurables o comparables. Ambas carencias —la teórica y la metodológica— se traducen en investigaciones y análisis predominantemente descriptivos, donde faltan elementos ordenadores de la enorme complejidad del universo de la integración regional. El conocimiento obtenido mediante este tipo de investigaciones puede, por consiguiente, ser considerado como un producto intelectual no acumulable desde una perspectiva de las ciencias sociales.

Perspectivas y estrategias de investigación

Distintas perspectivas pueden ser utilizadas en investigaciones realizadas en el marco del Análisis de las Negociaciones. Según Howard Raiffa, se pueden concebir las siguientes perspectivas metodológicas para el estudio de las negociaciones:

a) Investigación Simétricamente Descriptiva-Explicativa. Esta perspectiva de investigación se concentra en la descripción de la conducta de los negociadores y en los resultados de las negociaciones, algunas veces usando modelos de conductas interactivas que involucran simulaciones o modelos matemáticos, y otras usando metodologías históricas que intentan responder preguntas tales como: ¿cómo actúan realmente sujetos con racionalidad condicionada?; ¿cómo cooperan y aprenden del proceso de cooperación? Este tipo de investigaciones son normalmente llevadas a cabo por historiadores, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos y economistas positivos.

b) Investigación Simétricamente Prescriptiva. Es la opción preferida por los investigadores que aplican Teorías de Juegos, por la ma-

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

oría de los matemáticos y economistas matemáticos que se concentran en cómo se comportan actores "súper inteligentes" o absolutamente racionales en situaciones interactivas y competitivas. Esta perspectiva no tiene como interés central descifrar cómo las personas se comportan en la realidad, sino en cómo ellos deberían comportarse si fueran absolutamente racionales.

c) Investigación Asimétricamente Prescriptiva-Descriptiva. Es la opción preferida por los investigadores preocupados en entender la conducta de personas reales en situaciones reales, para poder asesorar a alguna parte de un proceso de negociaciones en tácticas y estrategias para lograr el mejor resultado para sus intereses. Esta línea de investigación es prescriptiva desde el punto de vista de los intereses de la parte que se asesora, y descriptiva-explicativa desde la óptica analítica con la que se visualiza la competencia entre las partes. No se conocen antecedentes de la utilización de esta perspectiva de investigación en temas relacionados con el Mercosur.

El atractivo de esta estrategia de investigación no es solamente válido dentro del ámbito científico, sino también en el de la formación y ejecución de políticas de integración regional. En este último sentido, los resultados de este tipo de investigaciones pueden ser rápida y sencillamente utilizados para la transferencia de tecnología a los tomadores de decisiones de la política exterior y negociadores externos de los países que participan del proceso de integración subregional. La estrategia de investigación —utilizada principalmente en la primera y en la tercera perspectiva arriba mencionadas— es bastante simple.

Los conceptos centrales del Análisis de Negociaciones pueden ser utilizados para definir, en primer lugar, los distintos modelos de negociaciones de acuerdo a un grado creciente de complejidad (por ejemplo, Dos Partes-Un Problema; Dos Partes-Varios Problemas; Varias Partes-Varios Problemas). Esta clasificación puede contribuir a la sistematización de los casos de acuerdo a la tipología comúnmente usada (por ejemplo, en materiales didácticos y analíticos disponibles en el *Program on Negotiation Clearinghouse*, de la Universidad de Harvard) y puede ser un elemento estructurante de futuras comparaciones.

Con idéntico propósito, se puede identificar la naturaleza y rasgos centrales de las negociaciones que se desarrollan en el marco de procesos de integración regional (normalmente son las denominadas "situaciones mixtas", porque coexisten procesos lógicos e históricamente

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

ligados de creación y distribución de valor).

El paso siguiente será determinar la especificidad de cada caso de estudio para aprehender la especificidad del mismo mediante la identificación de partes, fracciones, intereses, valores de reserva, zona de posibles acuerdo, resultados reales y sub-óptimos.

Posteriormente, se podrán contrastar los resultados efectivamente alcanzados en el proceso de negociaciones con los resultados óptimos que idealmente podrían haberse alcanzado, con el objetivo de analizar las causas que impidieron alcanzar la Frontera de Pareto. Este paso tiene un gran interés tanto científico como práctico.

La investigación podrá avanzar más allá de la descripción y explicación del caso de estudio, e intentar generar hipótesis teóricamente relevantes en relación a un problema central de las relaciones internacionales: la cooperación interestatal negociada en condiciones de anarquía sistémica.

La búsqueda de generalizaciones empíricas —con pretensiones teóricas— es una tarea ambiciosa en el presente estado de evolución de los estudios sobre el Mercosur. No obstante, entendemos que todo intento de describir, explicar y, por qué no, predecir resultados en un gran número de casos, es un objetivo permanente de toda actividad científica. Las fases lógicas de este proceso de construcción teórica, basado en la metodología de casos de estudio y en las premisas epistemológicas del análisis de las negociaciones son, en primer lugar, la generación de hipótesis para ser comprobadas. Los resultados de esta primera fase podrán luego ser utilizados para mejorar los modelos explicativos de las negociaciones internacionales.

Intergubernamentalismo liberal: ¿perspectiva teórica alternativa?

El Intergubernamentalismo liberal es uno de los enfoques que sobresale en el debate teórico de los '90 sobre la naturaleza, alcances y evolución de la Unión Europea, al plantear una agenda de investigación que se concentra en la formación doméstica de las preferencias de política exterior y en los aspectos intergubernamentales de las negociaciones internacionales. Esta perspectiva fue desarrollada para analizar un esquema de integración regional como la Unión Europea, a partir de su definición como un régimen intergubernamental diseñado para administrar la interdependencia económica a través de un

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

proceso negociado de coordinación política.

El enfoque elaborado por Andrew Moravcsik utiliza distintas teorías sobre la formación de políticas económicas exteriores, de regímenes internacionales y de negociaciones intergubernamentales, que descansan en el supuesto de que la conducta de los Estados refleja la acción racional de gobiernos condicionados por fuerzas sociales internas y por situaciones estratégicas externas²⁵.

Las teorías que sirven de sustento al Intergubernamentalismo explicarían la formación de preferencias nacionales y la interacción estratégica de los Estados mediante un análisis secuencial en dos etapas, una doméstica y la otra interestatal.

El núcleo del Intergubernamentalismo liberal está compuesto básicamente por tres elementos: a) el supuesto del Estado como actor racional (unificado en el terreno estratégico de las negociaciones internacionales); b) una teoría liberal-pluralista de la formación de preferencias nacionales (etapa 1), que serán supuestamente defendidas por los representantes gubernamentales en la mesa de negociaciones internacionales (etapa 2); y c) el análisis intergubernamental de las negociaciones internacionales (etapa 2).

El supuesto de acción racional de los Estados provee a esta perspectiva del marco general de análisis, dentro del cual los costos y beneficios de la interdependencia económica se constituyen en los principales determinantes de las preferencias nacionales.

A su vez, la intensidad relativa de las preferencias nacionales, la existencia de coaliciones alternativas y la vinculación de problemas y objetos de negociaciones, establecen las bases para un análisis intergubernamental de la resolución de los conflictos distributivos que normalmente existen entre los Estados miembros de procesos de integración regional²⁶.

Lamentablemente, el importante aporte que significa este enfoque para el estudio sistemático del proceso de formación y comparación de las políticas exteriores hacia la integración regional (un déficit presente en las investigaciones sobre el Mercosur y que fue planteado en la disciplina de la integración regional por Ernst Haas hace

²⁵ Moravcsik, Andrew, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, en *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, Diciembre, 1993. p. 474.

²⁶ *Ibid.* pp. 480-481.

²⁷ Haas, Ernst B., *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pret-*

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

ya casi tres décadas²⁷), se ve parcialmente oscurecido por la adopción de un modelo que se presenta secuencialmente en dos etapas. La existencia de esta secuencia implica que la ventana que permite ver la formación de preferencias al interior del Estado durante la etapa 1, se cierra en la etapa 2 para convertir al Estado en un actor racional unificado típico del imaginario realista o neorealista.

Si bien es cierto que Moravcsik explícitamente intenta diferenciar-se de perspectivas como el Realismo y Neorealismo —que tratan a los Estados como si fueran actores racionales unificados, "bolas de billar" o "cajas negras"—, sólo logra su propósito en la etapa 1, cuando observa a los objetivos de política exterior de los gobiernos nacionales como una función de los cambiantes intereses y presiones de grupos sociales domésticos. En la etapa 2, cuando los Estados interactúan estratégicamente necesariamente lo hacen como "bolas de billar", que juegan-negocian en la "mesa de billar" Neorealista de acuerdo a reglas derivadas de esta elegante teoría de las relaciones internacionales.

Implicitamente, el supuesto del Estado como actor racional unificado está contenido en la siguiente observación de Moravcsik: "[e]l modelo de conducta racional de los Estados en base a preferencias condicionadas domésticamente implica que el conflicto y la cooperación internacional pueden ser modelados como un proceso que tiene lugar en dos etapas sucesivas: los gobiernos definen primero un conjunto de intereses, luego negocian entre ellos en un esfuerzo para materializar esos intereses"²⁸.

La idea de etapas sucesivas y secuenciales que constituyen el Intergubernamentalismo liberal implica, en primer lugar, que la etapa 1 del modelo se distinga lógicamente e históricamente de la etapa 2. A su vez, en la etapa 2, los gobiernos negocian los intereses y preferencias —que fueron agregados por el Estado en la etapa 1— en un proceso donde aparentan actuar como actores racionales unificados que buscan materializar sus objetivos a través de un proceso de negociación, donde se enfrentan actores del mismo tipo e idénticas intenciones.

La concepción del proceso de negociación en dos etapas secuenciales podría ser vista desde la perspectiva del Análisis de las Negocia-

heorizing, en Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

²⁸ Moravcsik, Andrew; *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, en *op.cit.*, p. 481.

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

ciones como una división innecesaria que, a la vez que complica el modelo y su utilización en una agenda de investigación, le quita el dinamismo que tendría un análisis concebido en una única etapa lógica.

El Análisis de Negociaciones, al considerar a las interacciones como partes de una única etapa lógica e histórica, permite capturar el dinamismo doméstico e internacional de los procesos de coordinación y cooperación destinados a crear y sostener procesos de integración regional al contemplar conceptos que transitan distintos niveles de análisis, tales como: las partes y sus respectivas fracciones; las tácticas y estrategias utilizadas por las mismas para materializar intereses que emergen de una constante pugna económica y política —doméstica e internacional—; las zonas de posible acuerdo; los procesos interconectados de creación y distribución de valor; y los condicionantes que surgen de las alternativas a un acuerdo negociado.

El Intergubernamentalismo Liberal utiliza en su etapa 2 muchos de los elementos contenidos en el núcleo del Análisis de las Negociaciones. Sin embargo, no puede capturar el dinamismo propio de las negociaciones internacionales reales al dividir lógica e históricamente en dos etapas a un proceso que es difícilmente divisible.

Salvada esa distancia lógica e histórica que determina la existencia de etapas secuenciales, podría inferirse que el Intergubernamentalismo Liberal y el Análisis de Negociaciones son enfoques más complementarios que alternativos.

La utilización complementaria de ambos enfoques podría ser, potencialmente, una importante contribución para nutrir y orientar una agenda de investigación sobre el Mercosur con capacidad de describir, explicar y —por qué no— predecir fenómenos que sean relevantes tanto para las ciencias sociales como para los tomadores de decisiones.

Conclusiones

El Análisis de Negociaciones contine los elementos y el potencial requerido para articular una agenda o programa de negociaciones sobre el Mercosur. El instrumental analítico de este enfoque puede constituirse en la base de un edificio teórico construido empíricamente mediante la utilización sistemática de casos de estudios contextualizados y generadores de hipótesis en base a movimientos de variables controladas.

Otras perspectivas teóricas podrían contribuir a ampliar el hori-

ANÁLISIS DE NEGOCIACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL

zonte del Análisis de Negociaciones. En este sentido, las posibles contribuciones del Intergubernamentalismo liberal podrían ser prometedoras, a pesar de la crítica puntual que se planteó más arriba en este trabajo: Moravcsik abre en su etapa 1 la "bola de billar" para cerrarla en la etapa 2, perdiendo la posibilidad de captar el dinamismo intrínseco a la primera etapa, al cristalizar en los resultados del proceso de agregación del Estado los intereses, percepciones y distribución de ganancias y pérdidas de sus actores internos.

La combinación de ambas perspectivas permitiría evitar dicho problema al dejar abiertas las puertas para cambios tanto en los intereses, percepciones y distribución de ganancias y pérdidas, como en las posiciones llevadas a la mesa de negociaciones por los distintos representantes gubernamentales.

Los resultados obtenidos por la utilización de criterios ordenadores del Análisis de Negociaciones en una agenda o programa de investigación sobre el Mercosur tienen un enorme potencial normativo y académico.

Desde el punto de vista normativo, podría incrementar la eficiencia de la cooperación y coordinación negociada de políticas en el marco del proceso de integración subregional del Mercosur.

Desde el punto de vista académico, permitiría acercarnos a la obtención de un conocimiento empírico progresivo de uno de los fenómenos políticos más relevantes de la economía política internacional contemporánea: el establecimiento de espacios económicos ampliados mediante un proceso negociado de cooperación y coordinación política entre entidades soberanas.