



PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA: PRESIDENTE, CONGRESO NACIONAL, ITAMARATY Y LA RESOLUCIÓN DE LA CRISIS EN EL MERCOSUR (1999-2002) ¹²

Maria Eduarda Paiva³
Rodrigo Santiago⁴

Resumen: La literatura sobre proceso de toma de decisiones en general enfatiza un Presidente que emerge como actor importante en el escenario internacional, en contraste con un Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que ya no puede monopolizar la toma de decisión, y un Poder Legislativo ajeno a esos temas en razón de su baja repercusión electoral. Sin embargo, estas interpretaciones fueron raramente probadas frente a casos concretos. Por esa razón, este trabajo discute, en el marco de la crisis y reconstrucción del Mercosur entre 1999 y 2002, si es posible encontrar la base empírica para las asertivas establecidas. El objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica de interacciones en el caso específico de la integración regional. Discute: (1) poderes agenda del presidente; (2) la influencia de los ministerios en la solución de crisis; y (3) la actuación parlamentaria en la Cámara de Diputados. Como resultado de la investigación, se verificó que, aunque el modelo burocrático de Allison ayuda a comprender la actuación del MRE, no es suficiente para comprender el papel decisorio del presidente de la República, cuya función es de actor no burocrático. El Legislativo, a su vez, busca utilizar los procedimientos de que dispone para disminuir el desequilibrio informacional entre los Poderes.

Palabras clave: Proceso de Toma de Decisiones; Análisis de Política Exterior; Diplomacia Presidencial; Legislativo; Mercosur.

1 Introducción

Desde fines del período de dictadura militar, el Estado democrático brasileño favorece la convergencia política con Argentina en la búsqueda de superar animosidades históricas mutuas. En la fase de negociación de los tratados de cooperación que culminaron en la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), tres actores emergen como figuras clave. El primero de ellos

¹ Este artículo es parte integrante de los trabajos de maestría y de doctorado de los investigadores y fue financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES).

² Las opiniones expresadas en este trabajo son de entera responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente a las posiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

³ Maestra en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) y diplomata de desde 2015. (mariaeduardapaiva@gmail.com).

⁴ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) (rodrigossantiago_18@hotmail.com).

es el cuerpo burocrático especializado, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) o Itamaraty, agente tradicionalmente principal en la concepción de la inserción internacional del país. El segundo actor importante a intervenir es el presidente de la República, asumiendo un papel cada vez mayor en la solución de problemas. El tercero es el Congreso Nacional que, según el artículo 49 de la Constitución Federal de 1988, tiene competencia exclusiva para "resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen cargas o compromisos gravosos al patrimonio nacional".

La literatura sobre proceso decisorio en general enfatiza un Poder Ejecutivo que gana proyección en la política exterior, en detrimento de un MRE que no más monopoliza el poder decisorio, y un Poder Legislativo ajeno a temas de política exterior en razón de su baja repercusión electoral. Sin embargo, estas nuevas interpretaciones fueron raramente probadas frente a casos concretos. El presente trabajo tiene por objetivo discutir si, en el marco de la crisis y reconstrucción del Mercosur entre 1999 y 2002, es posible encontrar empatía empírica para las asertivas establecidas, al analizar la dinámica de interacciones en el caso específico de la integración regional. Por lo tanto, hablamos de: (1) los poderes de toma de decisiones y la agenda del Presidente a través de dos estudios de caso, y (2) la acción parlamentaria a través de mensajes del mandatario en el Congreso.

La explicación se divide en cuatro partes. Inicialmente, (1) establecer marcos teóricos de análisis de la política exterior y la función legislativa en su aplicación. A continuación, (2) se analizan dos estudios de caso para buscar comprender el papel del presidente de la República en la solución de la crisis del Mercosur. Por último, (3) se cuestiona el papel del Parlamento en la solución de la crisis. Se concluye que, a pesar de la importancia del modelo burocrático para comprender la actuación del MRE, es insuficiente para comprender el papel decisorio del presidente de la República, cuya función es de actor no burocrático. El Legislativo, a su vez, busca utilizar los procedimientos de que dispone para disminuir el desequilibrio informacional entre los Poderes (4).

2 Análisis de política externa, neoinstitucionalismos y el Legislativo

El análisis de política externa fue bastante influenciada por Graham Allison, en su libro *Essence of Decision*. Al discutir la crisis de los misiles, entre Estados Unidos y la Unión Soviética, Allison (1971, p.5) identifica los marcos de referencia utilizados por los investigadores al estudiar la formulación de política exterior. El autor afirma que cada marco es una "lente conceptual", lo que significa que influye fundamentalmente en la percepción del observador sobre la realidad en pantalla, estableciendo así la base para explicaciones y predicciones. Los modelos discutidos son alcanzados por Allison de clásico o actor racional, proceso organizacional y política burocrática.

Para Allison (1971), el observador cuando analiza un problema de política exterior, generalmente se pone en el lugar de un gobierno nacional y, entonces, intenta explicar una

determinada decisión. Se percibe una personificación del gobierno, o sea, su actuación es comprendida tal como la de un individuo racional. Con la política externa evaluada en términos de naciones, los individuos y sus ideas son a menudo desconsiderados. La racionalidad se convierte en un concepto analítico de fundamental importancia y se asocia a una maximización de utilidad.

El modelo del actor racional presenta limitaciones significativas que le impiden explicar gran parte de las decisiones en política exterior. Al final, la toma de decisión no está concentrada en un actor unitario que responde por el gobierno, sino en un complejo de organizaciones flojamente articuladas y con un razonable grado de independencia (ALLISON, 1971). En el interior de las organizaciones que forman el gobierno, la responsabilidad primaria de una tarea se divide entre varios funcionarios. Además, las organizaciones trabajan con perspectivas distintas de un problema y no siempre interactúan para garantizar su solución.

Se hace necesario señalar que pocos temas logran ser encapsulados en una única organización burocrática. Se tomará como ejemplo, en Brasil, el tema de comercio exterior. La competencia sobre la materia es, en el ámbito federal, compartida entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) y, en menor grado, por la Cámara de Comercio Exterior. No siempre sus acciones son coordinadas y, ciertamente, esas tres organizaciones no pueden ser entendidas como un solo actor racional.

En el paradigma del proceso organizacional, a su vez, la unidad básica de análisis es la acción gubernamental como resultado organizacional: antes de la decisión de los líderes, existen rutinas organizacionales capaces de filtrar las opciones existentes. Esto hace que la mayor parte de las acciones de un Estado sea determinada por procedimientos ya consolidados (ALLISON, 1971).

Al considerar los agentes que influyen en la política exterior, Christopher Hill (2003) enfatiza la necesidad de comprender a tantos individuos que tienen responsabilidad formal por la conducción de los asuntos externos como las burocracias asociadas, ya que ellas responden por una *expertise* y una continuidad que hacen la política exterior comprensible. En la mayoría de los Estados, existen pocos individuos responsables de la formulación de la política exterior; sin embargo, ese contexto se encuentra en un flagrante cambio, ya que la globalización tiene el condón de aproximar el espacio doméstico del internacional (dando origen, según Hill, a una política "intermística").

Por más que haya una tendencia de desconcentración de la política exterior, es de fundamental importancia establecer cuál es la unidad decisoria prevaleciente en determinado contexto y tema. Se debe considerar que los que están mejor situados en la jerarquía de las instituciones políticas tienen más potencial de decidir. En el caso de un sistema político cuyo poder es altamente concentrado en el jefe del Ejecutivo, como es el caso brasileño, el presidente puede delegar o concentrar la decisión cuando le convenga.

No obstante, aunque así lo deseen, ni el *chanceler* ni el presidente pueden concentrar todos los temas de la cartera de Relaciones Exteriores. Por esa razón, es de extrema necesidad una burocracia organizada y jerarquizada, en que las elecciones realmente importantes lleguen a la cima y los actos más rutinarios sean ejecutados por los escalones inferiores. A partir de esa percepción sobre la burocracia, se inicia un debate sobre cuál es su importancia de hecho en la conducción de la política exterior - cuestión bastante desarrollada por la teoría de la política burocrática.

Para Hill (2003), un ministerio de Relaciones Exteriores, aunque tenga que dividir sus competencias con los demás organismos burocráticos del gobierno, cumple tres funciones vitales: la organización y el filtrado de la información de rutina, es decir, la recolección de datos sobre los eventos que pueden ser interés del país (I); la formulación de políticas, a saber, la manipulación de las informaciones recibidas de forma que sean útiles a la política exterior del país (II); y la constitución de una memoria, que implica el mantenimiento de la continuidad del sistema y la institucionalización de posiciones en términos de las relaciones exteriores en el país (III).

Además de estas funciones tradicionales, en países en los que los ministerios de Relaciones Exteriores gozan de prestigio, desarrollan otras potencialidades institucionales (*institutional strengths*) (HILL, 2003). Los cuerpos diplomáticos logran atraer a burócratas cualificados, que mantienen un alto grado de cohesión y relativo distanciamiento en cuanto a las demás burocracias. No obstante, como señala Hill (2003: 82), los ministerios de Relaciones Exteriores se encuentran en un contexto de "rivalidad estructural" con otras instituciones burocráticas. En el caso de Brasil, como se verificará a lo largo del trabajo, en temas comerciales del Mercosur, existe una participación considerable del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC), del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agricultura (MAPA) y la necesidad de aprobación de los acuerdos internacionales por el Congreso Nacional. No siempre estas diferentes instancias políticas logran coordinar preferencias y no siempre el interés del MRE prevalece, lo que puede ocasionar una "descentralización horizontal" de la política exterior.

Como afirma Faria (2012, p. 312), el Itamaraty tuvo que adaptarse a una realidad en la que ya no tiene el monopolio de la formulación en política exterior. Si, a lo largo de los años 1990, prevalecía la percepción de que Itamaraty prácticamente poseía el monopolio de la elaboración de la política exterior, actualmente vigila la percepción de que el Ministerio necesita coordinarse con una gama de ministerios y agencias especializadas. A ello se suma una creciente comunidad académica, así como la opinión pública especializada, que acompaña la agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores y demanda mayor transparencia en la conducción de la política exterior brasileña. Todos estos factores afectan la actuación de Itamaraty, que busca adaptarse a la complejidad de las nuevas interacciones ya la necesidad de ser más responsivo a las demandas externas.

Para comprender específicamente las nuevas funciones asumidas por el presidente de la República, Danese (1999, p. 51) populariza en la literatura el concepto de *diplomacia presidencial*, caracterizada "siempre que el presidente actúe de modo independiente de esa acción protocolar de política exterior". La diplomacia presidencial necesariamente representa un distanciamiento de la diplomacia tradicional, pues incorpora elementos ausentes en esta (DANESE, 1999). Hay una necesidad de presentar resultados a una opinión pública que puede garantizar al presidente beneficios electorales. Por esa razón, la celeridad en la aprobación de acuerdos y la visibilidad de la acción del conductor de la política exterior son exponencialmente mayores que en la diplomacia tradicional.

A pesar de la importancia del presidente de la República, la Constitución brasileña también concede al Legislativo influencia en la aprobación de los acuerdos internacionales. No es de extrañar, por lo tanto: (1) como la literatura nacional e internacional se ha dado cuenta de la participación parlamentaria, con respecto a los actos internacionales que proceden a través de la legislatura? Además, (2) con relación a la crisis de 2001 en el Mercosur, foco del presente trabajo, ¿qué se puede inferir de la actividad de los diputados brasileños?

En la última década, surgió una leva de trabajos que se utilizan del modelo explicativo de Putnam (1988) para pensar la importancia de variables domésticas bajo las relaciones internacionales. Uno de los más citados en la literatura especializada es el de Lisa Martin (2000). En ella, la autora busca analizar los compromisos externos de los Estados a través de determinantes políticos domésticos, específicamente, la actuación del Poder Legislativo. Por lo tanto, tres preguntas de investigación están presentes en su trabajo: (1) influir en la toma de decisiones legislativas nacionales en materia de política exterior? (2) ¿Se tienen en cuenta las preferencias de los congresistas? (3) Si las respuestas a las dos primeras preguntas son positivas, ¿cuál es el impacto de esta participación en el proceso en su totalidad?

El punto de partida para el análisis de Martin es la inclusión de elementos de la literatura sobre organización legislativa, interacción entre Ejecutivo y Legislativo *credible commitment*. A partir de eso, ella concluye que la actuación de los parlamentarios en política externa excede la percepción común. El Legislativo puede delegar poderes al Ejecutivo para que éste negocie, pero permanece con la prerrogativa para reprochar los proyectos apreciados por usted. La principal consecuencia señalada por Martin (2000), de esa competencia reactiva del Legislativo, es la capacidad de hacer los acuerdos internacionales más creíbles. Es decir, la interacción institucionalizada entre los poderes, a los ojos del negociante externo, muestra un mayor compromiso del Estado con los compromisos asumidos, apuntando así a estándares más estables de cooperación internacional.

En la perspectiva de Martin (2000), cuanto más los Estados se vuelven interdependientes, la noción de credibilidad reviste relevancia cada vez mayor y, por lo tanto, el Parlamento pasa a ser considerado un actor esencial para el establecimiento de cooperación entre

naciones. Esto es porque cuando las decisiones son tomadas por el Ejecutivo, con la aprobación de los parlamentarios, la política demuestra haber sido originada tras un debate doméstico y en las debidas arenas democráticas. Por otro lado, esas decisiones también serían consideradas más estables, pues ellas no podrían ser anuladas a partir del placer del Ejecutivo, ya que es necesario el aval del Legislativo. Así, estos elementos darían mayor credibilidad a los compromisos internacionales asumidos por los Estados.

En América Latina, a partir de sus estudios de caso, Pinheiro (2008) concluyó que el Poder Legislativo chileno tiene capacidad para influir en el proceso decisorio de la política comercial. Él cree que es perfectamente razonable afirmar que incluso restringido a la actuación *ex-post*, los parlamentarios hacen que sus preferencias sean tenidas en cuenta antes de que el Ejecutivo envíe la propuesta para su evaluación. Y, más que eso, el autor completo afirmando que según los casos analizados, el Ejecutivo no fue capaz de detener la participación del Congreso, lo que muestra que aun teniendo participación a posteriori sus poderes y prerrogativas están asegurados.

Por la misma situación pasó el gobierno mexicano durante la liberalización comercial ocurrida en los años 1980. Mena (2004) argumenta que en este contexto hubo un significativo aumento de la participación del Congreso Nacional en la política exterior, fundamentalmente, a partir del proceso de ratificación del NAFTA en 1994. Es necesario subrayar, sin embargo, que este crecimiento en la participación del Legislativo no fue acompañado por un aumento de las prerrogativas constitucionales de ese poder en temas vinculados a la política exterior, sino por la utilización de los mecanismos constitucionales ya existentes, sólo que antes, infrautilizados.

Estas visiones, por otro lado, van en contra de un análisis realizado por Lima y Santos (2001) para el caso brasileño. Los autores realizaron un estudio donde el argumento orientador es que la abdicación de autoridad del Congreso para el Ejecutivo en el proceso decisorio de la política exterior brasileña es predominante. Para ellos, la posición del Presidente, de iniciador de la política, y la del Parlamento, de ratificador post-hecho, genera un equilibrio donde el legislador mediano está obligado a acatar las políticas negociadas por el Ejecutivo en los foros internacionales, en función del costo político de rechazarlas.

La actuación del Legislativo y del presidente de la República, en el ámbito del Mercosur, es más sensible en un espacio temporal específico: el de crisis. En 1999, el bloque regional enfrentó un gran número de problemas de funcionamiento en su principal sector, el comercial. Se verificaron casos de protecciones aduaneras ilegales, establecimiento de salvaguardias y mantenimiento de lista de excepciones sin plazo para ser extinguidas. En el escenario descrito, las divergencias ya no representan un problema aislado en los países miembros, empezando a poner en jaque la eficiencia de la institución mercosurina. Como hipótesis de investigación, en lo que se refiere al Ejecutivo, se establece que una mayor participación del presidente de la República en los conflictos del Mercosur generó una solución más rápida de las crisis, pero no

garantizó el fortalecimiento del bloque regional. En lo que se refiere al Legislativo, se percibe una diversificada participación parlamentaria, de los aspectos reactivos a los informativos, para establecer sus posicionamientos ante la crisis.

En las siguientes secciones, se discuten: (1) el papel del presidente con dos estudios de caso en el momento de la crisis del Mercosur. Y luego, (2) el papel del Parlamento brasileño en la discusión sobre los rumbos del bloque.

3 Prueba de hipótesis: actuación del Presidente de la República en los momentos de crisis del Mercosur

La prueba de hipótesis con base en dos estudios de casos fue escogida porque se pretende captar la complejidad causal relativa a la actuación del presidente de la República en distintos escenarios. Como señala Della Porta (2008), por medio del estudio de caso es posible ir más allá de la mera descripción estadística, e ir hacia la profunda comprensión de procesos históricos y motivaciones individuales. Esta búsqueda de la "causa de los efectos" enfatiza la contribución del trabajo interpretativo y del abordaje cualitativo, incluyendo la formación de conceptos y el refinamiento descriptivo. Así, los datos informan sobre cuestiones contingenciales, contextuales y mecanismos, además de contribuir en los diferentes niveles de la inferencia causal (RAGIN, 2000; BRADY E COLLIER, 2004; REZENDE, 2011; SANTIAGO, 2014).

En el caso de un caso, un caso es un fenómeno, o un evento, escogido, conceptualizado y analizado empíricamente como la manifestación de una clase más amplia de fenómenos o acontecimientos. Un estudio de caso es una estrategia de investigación basada en una profunda investigación empírica de uno o de un pequeño número de fenómenos, a fin de explorar la configuración de todos los casos y elucidar características de una clase mayor de fenómenos similares, desarrollando y evaluando explicaciones teóricas. Según Bennett y Elman (2006), los investigadores utilizan el estudio de caso para desarrollar y evaluar teorías, así como formular hipótesis o explicar fenómenos usando teorías y mecanismos causales.

Para probar las hipótesis establecidas con respecto a la actuación del presidente de la República, se proponen dos estudios de caso con alteraciones en la variable independiente. Mientras que, en el primer análisis, se considera que no hubo influencia directa del presidente de la República en la solución de la controversia en el Mercosur, en el segundo caso se percibe al presidente de la República como actor predominante. Se buscó, en la medida de lo posible, utilizar las fuentes disponibles en los archivos de Itamaraty para basar la investigación; sin embargo, la mayoría de los documentos todavía no está disponible para los investigadores, dado su carácter reservado. Por consensos, se utilizaron como fuentes de apoyo las actas de reunión del Grupo Mercado Común (GMC) y del Consejo Mercado Común (CMC) y noticias de periódico que informaran fechas de reunión, de celebración de acuerdos y de visitas presidenciales.

3.1 "A los intereses brasileños, convendrá una Argentina dinámica ": la discusión de la Resolución 258/2001 en el ámbito del Mercosur

La participación del presidente en la solución de los conflictos entre miembros del Mercosur se hizo más fuerte en el momento de la crisis argentina, que se hizo evidente a principios de 2001. El mercado financiero internacional temía que Argentina no pudiera sostener la paridad entre peso y dólar (*currency board*), adoptada en 1991 y garantizada constitucionalmente. En marzo de 2001, la tasa de riesgo del país llegó a 10,1 puntos porcentuales, y en ese mismo mes el Presidente de Argentina, Fernando de la Rúa, apuntó a Domingos Cavallo como Ministro de Economía - lo que, inicialmente, aceptado por los analistas de mercado⁵.

En la primera semana de su gestión, Cavallo elaboró un paquete de medidas de combate a la crisis. Entre las medidas propuestas, estaba la de reducir las tarifas aduaneras para bienes de capital y de consumo extra-Mercosur, lo que modificaría el Arancel Externo Común (TEC). El entonces subsecretario de Asuntos de Comercio de Itamaraty, embajador José Alfredo Graça Lima, afirmó que el cambio en la TEC estaba prevista en el Bloque, pero que ella no podría ser realizada unilateralmente por Argentina⁶.

El 21 de marzo de 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Hacienda y el de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil se manifestaron de forma contraria a las propuestas del paquete relativas al Mercosur. La elaboración conjunta de la nota demuestra que las soluciones para las demandas argentinas fueron discutidas entre ministerios y que se buscaba decidir la cuestión en la instancia regional apropiada. A partir del nuevo plan, Cavallo comenzó a cuestionar la tarifa de una serie de productos abarcados por la TEC. El 23 de marzo de 2001, el Ministro de Economía, Pedro Malan, tras conversación con Cavallo, decidió aceptar la reducción a cero de las tarifas sobre máquinas y el aumento del impuesto de importación sobre bienes de consumo⁷. El ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, participó en el encuentro y acordó las medidas. Se resalta que la excepción al AEC sólo valió para Argentina, lo que descontentó Uruguay⁸.

La reducción de aranceles también provocó el descontento del empresariado brasileño. Al cero las tarifas de bienes industriales, Argentina disminuyó considerablemente las ventajas competitivas de Brasil. El ministro de Desarrollo, Alcides Tápias, negoció con Cavallo, Argentina, la exclusión de los productos de informática y de telecomunicación de la lista de bienes con arancel cero. Poco antes de la reunión, Cavallo supo que (el presidente) Fernando Henrique Cardoso había cancelado una visita a Buenos Aires, planeada para los días 15 y 16 de abril de 2001, y eso habría garantizado el éxito de las reivindicaciones brasileñas. A pesar de sonar como

⁵ "Desafío de Cavallo es resolver cuestión cambiaria", el Estado de San Pablo, 21 de marzo de 2001.

⁶ "Paquete de Cavallo todavía depende del Congreso", el Estado de San Pablo, 22 de marzo de 2001.

⁷ "Brasil acepta hacer sacrificio para ayudar a Argentina", El Estado de San Pablo, 24 de marzo de 2001.

⁸ "Uruguay también pretende cambiar arancel externo común", El Estado de São Paulo, 24 de marzo de 2001.

represalia a las acciones argentinas, las razones para el aplazamiento del viaje no quedan evidentes⁹.

En razón de la crisis en Argentina, el presidente del Banco Central, Armínio Fraga, y el ministro de Hacienda, Pedro Malan, apoyaron la reducción del AEC. Esta iniciativa hizo que las entidades empresariales del sector electroelectrónico, que, en general, no dialogaban, volvieran a reunirse para intentar alterar la decisión del gobierno. La Asociación Brasileña de la Industria Eléctrica y Electrónica (Abinee), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electroelectrónicos (Eletros) (e) de los productores de Manaus, divulgaron, en conjunto con la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (Iedi), una dura nota de protesta. Para los defensores de una política industrial de Brasil, el sector sería bastante perjudicado. El presidente de la República, influenciado por esas demandas, resolvió no firmar el decreto para la reducción del AEC en el sector.

Es en ese contexto que Cavallo viaja a Brasil a principios de junio de 2001, a fin de anticipar al gobierno brasileño las nuevas políticas económicas que serían adoptadas por el gobierno argentino. El ministro de Economía argentino asistió a un almuerzo con el presidente de la República y afirmó su compromiso con la revitalización y la reconstrucción del Mercosur. Una semana después de la visita de Cavallo, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Adalberto Giavarini, viajó a Brasil también para garantizar apoyo político a las nuevas medidas económicas de su país. En su encuentro con Lafer, aseguró que el Mercosur no debería retroceder al estatus de zona de libre comercio¹⁰.

El 2 de julio de 2001, Argentina adoptó medidas arancelarias que favorecieran la importación de bienes de informática y automóviles de países de fuera del Mercosur. Esto ocurrió por medio de la edición de la Resolución 258/01, que eliminó la preferencia arancelaria a los productos brasileños al instituir un factor de convergencia. Por medio del acto legislativo, Argentina determinó que se descontaba el factor de convergencia, en el valor de ocho puntos porcentuales, de los derechos de importación extrazona vigentes para bienes de los sectores automotores; de informática y telecomunicaciones; de capital; e insumos para sectores de gas y petróleo. En la práctica, esto equivale a conceder una ventaja considerable a las importaciones de los países que no forman parte del bloque regional, pues el decreto preveía la deshonación de las importaciones extrazona mediante descuento en el factor de convergencia. Al onerar las importaciones intrazona, Argentina discriminó a diversos sectores estratégicos brasileños.

Tras la publicación de la Resolución 258, Brasil anunció la suspensión de las negociaciones bilaterales con Argentina sobre puntos divergentes en materia de comercio exterior. La decisión fue tomada por el Ministerio de Hacienda, de Relaciones Exteriores y del

⁹ "Cavallo vuelve atrás en la decisión de cero tarifas", El Estado de San Pablo, 6 de abril de 2001.

¹⁰"Brasil y Argentina aciertan punteros del Mercosur", El Estado de San Pablo, 21 de mayo de 2001.

Desarrollo como reacción a la reciente iniciativa argentina de alterar el contenido de un acuerdo cerrado entre los dos países. Con la decisión brasileña, quedaron paralizadas negociaciones bilaterales de interés particular de Argentina -entre ellas, la propuesta para el régimen automotor del Mercosur. Además, quedaron suspendidas las conversaciones sobre la TEC, principalmente ítems de informática y de telecomunicaciones.

El presidente de la República cobró directamente la revocación de las medidas, por medio de una carta enviada el 6 de julio, un viernes¹¹. El subrayó que fue sorprendido por la medida, considerándola una violación a la esencia del Mercosur. Tras hablar con el presidente de La Rúa, el presidente Cardoso trazó una estrategia de contención de crisis, buscando limitar el conflicto a la reducción de las alícuotas de importación de productos electrónicos y de informática.

En el intento de ayudar a Argentina a superar su crisis interna, Brasil decidió discutir la resolución 258/01 en el ámbito del Mercosur, lo que se ajusta a la intención del gobierno brasileño de contingenciar el conflicto. Esta estrategia expresa acaba por hacer que las discusiones posteriores sean un ejemplo representativo de la utilización del ámbito regional para la solución de los conflictos comerciales. A pesar de que el presidente, al principio, interfiere personalmente en la solución del conflicto, las negociaciones se transfieren rápidamente al Mercosur.

A partir de la decisión del presidente, la reclamación siguió los trámites normales de la institución regional. En principio, la cuestión de la informática fue introducida en la LI reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), que tuvo lugar el 6 de septiembre de 2001. Brasil inició un procedimiento de consulta en la CCM, por el cual cuestionaba la resolución 258/01 del Ministerio de la Economía Argentino, que dificultaba la importación de bienes de informática, telecomunicaciones, bienes de capital e insumos en los sectores de gas y petróleo (Consulta 15/01). El 6 de octubre de 2001, en su LII Reunión ordinaria, la CCM declaró que no había recibido de Argentina respuesta sobre la consulta realizada.

En razón de la ausencia de respuesta, Brasil decidió iniciar un procedimiento de controversia ante el Grupo Mercado Común (GMC), lo que inviabiliza el mantenimiento de la consulta en la CCM - de acuerdo con el art. 11 de la Directiva CCM n° 17/99. En la XLIV reunión ordinaria del Grupo Mercado Común, el 5 de diciembre de 2001, las delegaciones argentina y brasileña informaron que realizaron negociaciones directas entre los días 29 y 30 de noviembre de 2001, ocasión en que la delegación brasileña ofreció algunas soluciones para la controversia¹². Sin embargo, ninguna de las soluciones propuestas fue aceptada por Argentina. Con eso, el GMC- a pedido de la delegación argentina- decidió mantener la controversia bajo su alzada, ya que el disidio no había sobrepasado el tiempo máximo para su solución¹³.

¹¹ "FHC exige de Argentina la revocación de las medidas", El Estado de San Pablo, 10 de julio de 2001.

¹² Acta de la XLIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común. Disponible en: www.mercosur.int. Acedido en: 5 de junio de 2013, a las 19:55.

¹³ En el artículo 6 del Protocolo de Brasilia: "el procedimiento descrito en el presente capítulo podrá extenderse por un plazo superior a treinta (30) días, a partir de la fecha en que fue sometida la controversia a la consideración del Grupo

En diciembre, ocurre una de las mayores convulsiones sociales de Argentina, con la decretación de estado de sitio en el país, el día 18, y la renuncia del presidente De La Rúa. En el intento de reconstrucción política y financiera del país, el gobierno que emergió de la crisis, comandado por Eduardo Duhalde, privilegió la relación con Brasil. Esto se comprueba por la revocación de la Resolución n° 258/01, por medio del Decreto 191/02, eliminando así el factor de convergencia. Con ello, la controversia resultó sin objeto, siendo extinguida el 18 de abril de 2002, en la XLV Reunión Ordinaria del GMC.

Se percibe que cuando el presidente opta por no interferir en la resolución del problema comercial, la reclamación brasileña sigue los trámites previstos por el Protocolo de Brasilia (1991) y por la Directiva 17/99 para la solución de controversias. Sin embargo, mientras el presidente se hacía presente de la discusión arancelaria, el objetivo no fue presentado al Mercosur. Se resalta que existe la previsión de resolución del conflicto comercial bilateralmente, sin la utilización de los órganos del Mercosur (artículo 02, Protocolo de Brasilia); sin embargo, las negociaciones bilaterales tienen un plazo máximo de quince días, lo que fue desconsiderado en el caso en pantalla. El presidente delegó la decisión cuando percibió que el fortalecimiento de Argentina y del Bloque debería superponerse al interés de determinados sectores comerciales. Los perjuicios serían, en realidad, mayores con el agravamiento de la crisis argentina. Como sintetizó el presidente de la República en la ocasión, "a los intereses brasileños convendrá una Argentina dinámica¹⁴".

3.2 "El AEC no puede transformarse en criba": el caso de las salvaguardias argentinas

Por ser el pilar de la integración comercial en el Mercosur, el gobierno brasileño siempre tuvo dificultad en aceptar una alteración sustancial del arancel externo común (TEC). Este comportamiento refractario también atravesó un conflicto entre los ministerios, que no obtuvieron consenso cuando discutían la cuestión.

En el segundo semestre de 2001, la suspensión del TEC se convirtió en la principal reivindicación argentina, bajo la argumentación de que la política de desvalorización de Brasil hacía imposible el mantenimiento de acuerdos previos. En septiembre de 2001¹⁵, Cavallo afirmó que, si Brasil no cambiando su sistema cambiario flotante y pasando a defender la capacidad de ahorro de la población, sería necesario repensar el esquema de integración. Al día siguiente, el presidente de la República de Brasil reaccionó, afirmando que el ministro de Economía argentino había pasado de los límites. En una reunión con líderes partidarios, FHC afirmó que Cavallo se había excedido al amenazar forzar a Argentina a romper las relaciones con Brasil y con el

Mercado Común"

¹⁴ "Suspensas las negociaciones con Argentina", El Estado de San Pablo, 5 de julio de 2001.

¹⁵ "Cavallo habla de revisar las relaciones si la devaluación del real continúa". El Estado de San Pablo, 13 de septiembre de 2001.

Mercosur si el gobierno brasileño mantuviera el sistema cambiario flotante¹⁶. A partir del posicionamiento del presidente, el MRE envió una nota oficial a Argentina, reforzando el mantenimiento del cambio flotante.

Se siguieron otras declaraciones del ministro, que generalmente ponían en duda los rumbos del proceso integracionista. Esto hizo que los ministros tuvieran que colocarse públicamente sobre el tema. Al ser preguntado, el ministro de Hacienda, Pedro Malan, afirmó que el Mercosur podría decidir por una flexibilización del AEC, pero no por una suspensión o eliminación de la tarifa, ya que es uno de los pilares de la unión aduanera del bloque regional. "En la práctica, ya mostramos esa flexibilización. Pero la flexibilización no significa suspensión"¹⁷.

En ese momento de duda en relación a la postura a ser adoptada, el presidente se posicionó de forma contundente en relación al mantenimiento del AEC, pronunciando una frase que se hizo famosa en la época: "la TEC no puede ser transformada en un tamiz¹⁸". El presidente defiende la adaptación de Brasil a la realidad de los demás socios del Mercosur, pero afirmó no concordar con la desnaturalización de la protección arancelaria. El ministro de Hacienda brasileño discutió la cuestión con Domingos Cavallo, a principios de octubre de 2001. Los ministros acordaron preservar el Mercosur como unión aduanera, manteniendo un AEC con excepciones¹⁹. A esa coordinación entre ministros, se siguió una visita presidencial de De la Rúa a FHC. En la ocasión, los presidentes anunciaron a la prensa que el TEC sería preservada²⁰.

Con la posición de los presidentes consolidados, los ministros comenzaron a reunirse para discutir de qué manera el TEC podría ser flexibilizado. Tres días después de la visita presidencial de De la Rúa, los ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Desarrollo se reunieron con autoridades argentinas en São Paulo para articular políticamente la revisión del TEC. En esa ocasión, fueron acertadas salvaguardas en el interior del Mercosur, concediéndose a Argentina la posibilidad de imponer aranceles sobre determinados productos brasileños²¹.

Se percibe algunas particularidades de la negociación. Concomitantemente, el Grupo Mercado Común se reunía en Montevideo, sin que la cuestión de las salvaguardias fuese abordada²².

Otro punto importante es que sólo representantes del gobierno brasileño y argentino estaban presentes en la reunión en São Paulo, cuando, en realidad, la discusión, en tesis, debería incluir representantes de Uruguay y Paraguay. Se constata que, con la participación más activa del presidente, las salvaguardias no se discutieron en las instituciones regionales. La imposición

¹⁶ "FHC reacciona y dice que Cavallo pasó de los límites". El Estado de San Pablo, 14 de septiembre de 2001.

¹⁷ El TEC puede ser flexibilizado, dice Mala. El Estado de San Pablo, 2 de octubre de 2001

¹⁸ "TEC no puede transformarse en un tamiz". El Estado de San Pablo, 1 de octubre de 2001.

¹⁹ "Malan y Cavallo intentan salvar un poco del Mercosur", El Estado de San Pablo, 3 de octubre de 2001.

²⁰ "De la Rúa pide comprensión a Brasil". El Estado de San Pablo, 7 de octubre de 2001.

²¹ "Brasil y Argentina aciertan salvaguardas en el bloque". El Estado de San Pablo, 10 de octubre de 2001.

²² Agenda de la XLIII Reunión del Grupo Mercado Común. Montevideo, 9 y 10 de octubre de 2001. Disponible en: www.mercosur.int Acedido en 9 de julio del 2001, a las 17:14.

de las salvaguardias también demuestra que el presidente de la República es capaz de garantizar la cohesión del gobierno, ya que los tres ministros, que parecían divergir sobre cómo lidiar con el AEC, participaron en las negociaciones de las salvaguardias de forma unívoca.

Con la crisis interna argentina, la cuestión de las salvaguardias se ha enfriado y la política exterior brasileña se ha vuelto para minimizar los riesgos de contagio y para ayudar al vecino. A comienzos de enero de 2002, Brasil envió una misión para resolver desacuerdos en el área comercial.

Los negociadores de ambos países acordaron que no se abrirían nuevas disputas en el escenario comercial y que buscarían resolver los procesos ya en curso. Además, Argentina revocó el factor de conversión que encarecía los productos brasileños y que estaba siendo analizado en el ámbito del GMC. En febrero, el presidente FHC fue a Argentina, en visita oficial, para reafirmar su apoyo al país²³.

Se percibe que las instituciones regionales no fueron accionadas, prevaleciendo acuerdos bilaterales entre los Ejecutivos brasileño y argentino. El presidente funcionó, por lo tanto, como una instancia no burocrática capaz de superponerse a las competencias de los órganos regionales. Las discusiones no fueron llevadas al Consejo Mercado Común, órgano decisorio del Mercosur, manteniéndose en el plano bilateral.

4 La crisis mercosurina y la actuación parlamentaria analizada desde la Cámara de Diputados

Considerando los marcos teóricos utilizados y los proyectos de norma que envuelven Mercosur, es indispensable observar que no es posible concluir nada sobre la cuestión de la proactividad / pasividad de los parlamentarios, si el investigador no incluye en sus análisis aspectos del proceso decisorio típicos del sistema de comisiones y del plenario. En otras palabras, ese estudio aboga por una nueva percepción en los trabajos sobre política exterior para el caso brasileño. No basta con saber si el proyecto había sido aprobado en el plenario de la Cámara de Diputados o si el dictamen había sido aprobado en la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN). En este artículo, lo importante fue averiguar la tramitación por completo del mensaje presidencial (MSC) y de las otras formas de proyectos también relativos al Mercosur (1999-2002). Sólo de esta forma es posible concluir o, como mínimo, encontrar indicios sobre una supuesta apatía parlamentaria. Sigue el análisis descriptivo de los datos.

Se verifican dos grupos de proyectos en la base de datos elaborada. El primero se refiere a los proyectos oriundos de los Mensajes Presidenciales (MSC) que son producto de los acuerdos internacionales y constitucionalmente prerrogativa del Poder Ejecutivo. Estos mensajes después de entrar en la Cámara de Diputados se transforman en Proyectos de Decreto Legislativo (PDC).

²³ "FHC "va a Argentina para reafirmar apoyo al país". El Estado de San Pablo, 17 de febrero de 2002.

Como se puede ver en el gráfico 1, las materias iniciadas por el Presidente de la República suman 17, siendo 15 actos internacionales, 1 medida provisional (MPV) y 1 proyecto de ley (PL).

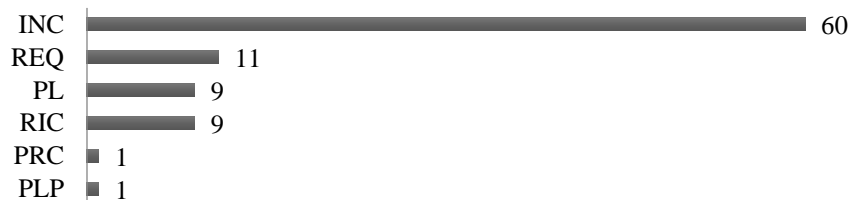
Gráfico 1 – Materias iniciadas por el Poder Ejecutivo



Fuente: Banco de datos próprio a partir de la pagina de la Camara de Diputados

En el caso de los proyectos citados anteriormente, ellos todavía pasar por el tamiz de los parlamentarios. Sin embargo, estos últimos manifestaron sus preferencias a través de dos conjuntos de materias. Son ellos: los proyectos de ley (PL), los proyectos de ley complementaria (PLP) y los proyectos de resolución (PRC). Estos últimos, si se aprueban, se convierten en legislación. Sin embargo, los diputados también pueden posicionarse al solicitar: indicaciones (INC), requerimientos (REQ) y requerimientos de información (RIC). En el gráfico 2, se puede observar el total de veces que cada uno de estos instrumentos fue requerido.

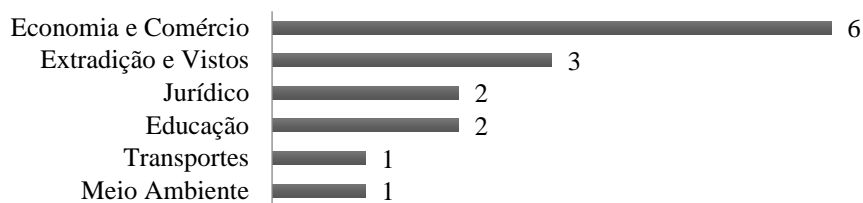
Gráfico 2 – Materias iniciadas por el Poder Legislativo



Fonte: Banco de datos próprio a partir de la pagina Camara de Diputados

El principal tema discutido en los Proyectos de Decreto Legislativo fue economía y comercio, como puede verse en el Gráfico 3. Cuestiones como la tratada en el PDC 301/1999 que versaba sobre la aprobación del protocolo de protección de inversiones provenientes de Estados no miembros del Consejo Mercosur; o el PDC 414/2000 que discutía el acuerdo sobre arbitraje comercial internacional del Mercosur. Dos temas totalmente relevantes para el momento económico en que se encontraban los Estados parte del bloque.

Gráfico 3 – Temas debatidos en los PDCs

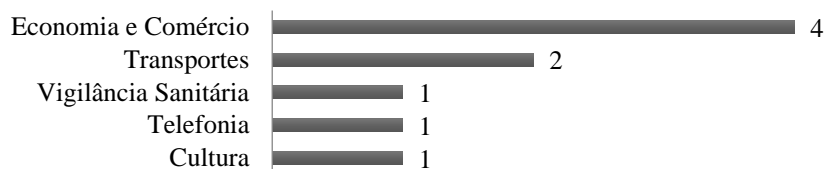


Fonte: Banco de datos próprio a partir de la pagina de la Camara de Diputados

Grafico : Economia y Comercio, Extradición y Vistos , Juridico, Educación, Transporte , Medio Ambiente

En cuanto a los proyectos de ley, el principal tema también fue economía y comercio, como se puede observar en el Gráfico 4. Ejemplos de ello son el PL 1017/1999 que determina la imposición provisional de techos arancelarios sobre las importaciones agropecuarias; y el PL 5821/2001 que prioriza la adquisición de bienes y servicios producidos en el área del Mercosur.

Gráfico 4 – Temas debatidos en los PLs



Fonte: Banco de datos próprio a partir de la pagina de la Camara de Diputados

Grafico : Economia y Comercio, Transportes, Vigilancia Sanitaria, Telefonía, Cultura

Después del análisis de los temas de las materias es preciso observar la actuación parlamentaria, o sea, el trabajo de ellos durante la tramitación de los proyectos en las comisiones de la Casa y en el plenario. Pero, un aspecto inicial llama la atención: el régimen de tramitación. El Ejecutivo puede interferir con el proceso legislativo de las siguientes maneras: (1) A través de las legislaturas reactivas (Mainwaring y Shugart, 1997) que son poderes que permiten al presidente de bloquear la legislación y, como consecuencia, a defender el *status quo* frente a los que quieren mudá- lo que se caracterizan por los vetos totales o parciales; y (2) a través de la Solicitud de Urgencia que es un instrumento de interferencia en la actividad legislativa, que restringe el tiempo de apreciación de las materias en las Comisiones, a fin de mandarlas luego al plenario.

Mientras que un proyecto que tramita en régimen ordinario tiene 40 sesiones para ser discutido, uno que tramita en régimen de prioridad tiene 10 sesiones y en régimen de urgencia, 5 sesiones. De esta forma, el régimen de tramitación puede tener impacto directo sobre la aprobación o no de una materia ya que dependiendo de su modalidad, puede restringir el tiempo de discusión. Como se puede ver en la Tabla 1, más de 3/5 de las materias ya iniciaron su caminata por la Cámara de Diputados en algún régimen especial.

Tabla1 – Tipo de régimen de tramitación de las materias

Matéria	Ordinária	Prioridad	Urgencia	Especial	Missing
MPV	-	-	1	-	-
PDC	1	-	13	-	1
PL	9	1	-	-	-
PLP	-	1	-	-	-
PRC	-	-	-	1	-

Fonte: Banco de datos próprio a partir de la pagina de la Camara de Diputados

El derecho de proponer legislación (Medidas Provisionales - MP), el poder de retirar propuestas de las comisiones a través de la solicitud de urgencia y el poder de vetar legislación aprobada en plenario da al Ejecutivo importantes prerrogativas para perseguir sus intereses (FIGUEIREDO Y LIMONGI, 1999; Y en el caso de las mujeres. En el caso de que se produzca un cambio en la calidad de los servicios públicos, se debe tener en cuenta que.

En la Tabla 2, hay las materias en que hubo resistencia parlamentaria y cuáles fueron sus acciones. La MPV 66/2002 también conocida como "Minirreforma Tributaria", y que en cuanto al Mercosur disponía sobre la legislación aduanera fue un proyecto que tardó unos 7 años hasta su conclusión. Entre las principales intervenciones de los congresistas destacan la transferencia de pauta, la cuestión de orden y la discusión en el plenario. Recordando que el proyecto tramitó en régimen de urgencia lo que imposibilitó su discusión en las comisiones permanentes de la Casa.

Es interesante notar, aún en la Tabla 2, que el 60% de las PLs tuvieron intervención legislativa, ya en el caso de los PDCs ese valor cae al 20%. Esto se debe a la clara interferencia del Poder Ejecutivo en la especificación del régimen de tramitación. Al ver la tabla 1, se ve que los PLs que son casi exclusivos de origen parlamentario, tramitan en el régimen ordinario, mientras que los PDCs que son de interés de la aprobación del Ejecutivo tramitan casi totalmente en el régimen de urgencia.

Tabla2 –Actuación parlamentaria

Matéria	Acción Parlamentaria
MPV 66/2002	Pauta Transferida, Cuestión de orden, Discusión en Plenário
PDC 301/1999	Enmienda, Votos contrarios y Retirada de Tramitación
PDC 310/1999	Retirada de Tramitación
PDC 1093/2001	Discusión en Plenário
PL 889/1999	Substitutivo, Parecer Contrário e Parecer por el Rechazo
PL 2750/2000	Rechazo, Retirada de Pauta y Vista Conjunta
PL 3087/2000	Substitutivo
PL 1017/1999	Substitutivo, Pedido de Vista, Parecer por la Injuridicidad
PL 1477/1999	Substitutivo
PL 910/1999	Substitutivo

Fuente: Banco de datos próprio a partir de la pagina de la Camara de Diputados

Otra forma de control de los parlamentarios por la materia en apreciación puede ser materializada por la petición de audiencia pública - representa un espacio donde la sociedad puede participar en las discusiones legislativas. Según Oliveira (2006), la existencia de las audiencias públicas representa un avance en las relaciones entre representantes y representados. Ellas, sin embargo, no tienen carácter decisorio, así, las visiones defendidas en ellas no tienen necesariamente relación con la conclusión de los parlamentarios.

Como se ha visto en el Gráfico 2, esta búsqueda parlamentaria por especialización y / o influencia ocurrió a través de tres mecanismos distintos durante el período de estudio. El primero de ellos son las indicaciones (INC), donde los diputados sugieren al Poder Ejecutivo en la figura del Jefe de la Casa Civil la realización de una determinada política. En este período, la serie de indicaciones del diputado Hermes Parcianello (PMDB-PR) solicitó la inclusión de municipios paranaenses en el programa del Ministerio de Integración Nacional - Mesorregión de la Gran Frontera del Mercosur (véase por ejemplo el INC 3440 / 2002). Otro ejemplo de indicación es la INC 562/1999 de autor del dep. Luiz Bittencourt (PMDB-GO) que pretendía la retirada del trigo de la lista de TEC del Mercosul.

Los otros dos mecanismos son de carácter eminentemente informacionales. En los requerimientos (REQ) los congresistas intentan aprobar la celebración de audiencias públicas, foros, convocatoria de individuos para CPI, por ejemplo. Se puede citar como ilustrativo el REQ 92/2001 CREDN de autor del dep. Fernando Gabeira (PT-RJ) que requería la realización de audiencia pública para exposición sobre la crisis económica argentina y el papel de Brasil en la recuperación del Mercosur. O el REQ 125/2001 CPIOBRAS (Dep. Norberto Teixeira - PMDB-GO) que poseía el carácter de prestación de esclarecimiento sobre la obra de Adecuación de Extractos de Carreteras en el Corredor Mercosur / BR 386 en la CPI de las obras inacabadas.

Por último, tenemos los requerimientos de información (RIC) que son pedidos de información enviados directamente a los ministros de Estado involucrados con la temática. Por

ejemplo, el RIC 3690/2001 que solicitaba informaciones al Ministro de Estado de Relaciones Exteriores sobre asuntos concernientes al Protocolo de Ouro Preto, relativo al Tratado del Mercosur - Tratado de Asunción. Sobre otro asunto, se tiene el RIC 3485/2001 que requería informaciones al Ministerio de Transportes sobre el proceso de privatización del "Corredor Mercosur".

Entonces, aun reconociendo esos momentos del proceso legislativo como importantes, se sabe que su peso es menor que el de las otras formas de participación. No obstante, indican un intento de especialización de los congresistas por la legislación en debate. Como se evidenció, las solicitudes de información y la convocatoria de Ministro de Estado a la comisión tienen el papel de disminuir la asimetría de información entre Ejecutivo y Legislativo (FUCHS Y NOLTE, 2005). Por medio de él, el parlamentario puede solicitar el complemento de informaciones que no sólo lo sitúan en el debate, pero puede indicar que ciertas cuestiones interesan más que otras, por ejemplo, el momento de crisis del Mercosur verificado y las relaciones Brasil-Argentina.

5 Conclusión

El presente trabajo buscó integrar, en el análisis de política exterior, la actuación del presidente de la República, Itamaraty y Legislativo. En los estudios de caso presentados, se observó que el modelo burocrático de Allison ayuda a explicar la actuación del MRE. En el caso de la solución del contencioso de bienes de informática, la estrategia utilizada fue explorar los mecanismos regionales de solución de la controversia. Compete a Itamaraty tratar con la cuestión, utilizando procedimientos ya consolidados. Las negociaciones siguen los procedimientos previstos en los protocolos, lo que permite que el Mercosur sea de hecho utilizado como ámbito de solución de controversias.

Por su parte, cuando el presidente de la República actúa, funciona como una instancia no burocrática en el proceso decisorio. En efecto, los pleitos argentinos de eliminación del AEC no fueron llevados al CMC, sino al presidente Fernando Henrique Cardoso ya los ministros involucrados. Las instituciones nacionales y regionales, por lo tanto, parecen ser utilizadas en conflictos sectoriales, pero, en el momento de la solución de crisis más profundas, fueron los actores no burocráticos los protagonistas.

En relación al papel del Legislativo (DINIZ, 2009; DINIZ E RIBEIRO, 2008, 2010; RIBEIRO E ONUKI, 2009), la adopción de un enfoque diferenciado ofrece una contribución empírico / metodológica a la producción académica en los estudios sobre política exterior. Como se ve, el carácter empírico de la investigación viene de la percepción del Legislativo como actor capaz de impedir o cambiar el status quo de una política iniciada por el Ejecutivo. En otras palabras, el Parlamento es un punto de veto (TSEBELIS, 1997, 1998, 2002) en la tramitación de materias en el ámbito de la política exterior.

Se vio que en los años críticos de 1999 a 2002, para el Mercosur, los diputados brasileños

discutieron, en su mayoría, cuestiones relativas a la economía y al comercio. Ellos, aun cuando el tiempo para la discusión en las comisiones reducidas, debido al régimen de tramitación de las materias, no pueden ser considerados omisos o pasivos. ¿Qué nos lleva a creer en eso? En primer lugar, además de que el Ejecutivo posea la prerrogativa constitucional de iniciar / elaborar la política externa, ese Poder aún se vale de los regímenes especiales de tramitación en las materias que son de su alzada (Tabla 1). Además, incluso de forma *ex post* y enfrentándose a un tiempo reducido para el debate, los parlamentarios utilizaron poderes reactivos, como los vistos en la Tabla 2, o las indicaciones (INC). Aunque tanto el Presidente, como el Ministerio de Relaciones Exteriores posean informaciones privilegiadas sobre la política exterior, las solicitudes de requerimiento (REQ) y los requerimientos de información (RIC) demuestran una proactividad del Legislativo en el intento de disminuir el *gap* informacional entre los Poderes.

6 Referências

ALLISON, Graham. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**, 1ed. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Rorberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001). Uma avaliação política a partir do Brasil**. Buenos Aires: INTAL-BID, 2002.

BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods, **Annual Review of Political Science**, vol. 9, pp. 455–76, 2006.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf. Acesso em: 11.jun.2011, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>. Acesso em: 01.jan.2012, 2009.

CAREY, J. e SHUGART, M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BRADY, Henry e COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DELLA PORTA, Donatella. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. A Pluralist Perspective, Cambridge: Cambridge University Press, p. 198-222, 2008.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. **Teoria e Pesquisa**, v. 18, n. 1, 2009.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, 2008.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FERRARI, D. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: José Álvaro Moisés (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 75-90, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FUCHS, Ruth e NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, p. 61-83, 2005.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, vol. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 52, p. 121-149, 2001.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. S.. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 394-439, 1997.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MENA, Antônio. O processo de formulação da política de comércio nas Américas: lições da experiência mexicana. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 79, pp. 65-79, 2004.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. **Dados**, v. 49, n. 2, pp. 301-343, 2006.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 43, pp. 45-67, 2000.

PINHEIRO, Flávio. Poder Legislativo e Política Externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da Política Comercial durante a Década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89-139, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAGIN, Charles. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Metodologia Qualitativa e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.

RIBEIRO, Pedro e ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. In: XXIX CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de Junho de 2009. **Anais...** Rio de Janeiro, 2009.

SANTIAGO, Rodrigo. Breve Reflexão Sobre Estratégias Metodológicas na Ciência Política e Relações Internacionais Contemporâneas. In: Thales Castro. (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios**. 1ed. Curitiba: Íthala, pp. 35-41, 2014.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.34, pp. 89-118, 1997.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

VENNESSON, Pascal. Case study and process tracing: theories and practices. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-239, 2008.

Artículo recibido el: 17/02/2018

Artículo aceptado para publicación: 04/07/2018