

Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil¹

LUIS L. SCHENONI* Y ALEJO M. FERRANDI AZTIRIA**

Fecha de recepción: 25/02/2013 Fecha de aceptación: 04/04/2014

La participación de la burocracia estatal –el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia, otras instancias ministeriales y el Congreso– y distintos grupos de interés –el empresariado, sindicatos y organizaciones no gubernamentales– en la formulación de política exterior, ha sido un fenómeno poco estudiado en América Latina a pesar de sus muchas implicaciones. Este artículo propone que el incremento en la cantidad de actores involucrados en la formulación de la política exterior genera tres efectos en la misma: mayor estabilidad, mayor poder de negociación y mayor poder de agenda. Posteriormente, identifica los actores que participan en la formulación de política exterior en Argentina y Brasil, y presenta un análisis de seis coyunturas internacionales durante el período 1999-2012 que permiten testear a través de una metodología de *process tracing* la hipótesis sobre los efectos de dicha participación.

Palabras clave: Argentina, Brasil, política exterior, actores domésticos, internacionalización.

The involvement of state bureaucracy –the Ministry of Foreign Affairs, the Presidency, other Ministries and Congress– and interest group –business, trade unions and non-governmental organizations (NGOs)– in foreign policy making has been understudied in Latin America, besides its multiple implications. This article proposes that the increase in the number of actors involved in foreign policy making generates three effects on a country's foreign relations: greater stability, greater bargaining power and greater agenda setting power. Afterwards, the actors and their level of participation will be measured in Argentina and Brazil, while six international conjunctures between 1999-2012 are analyzed through process tracing so to contrast the tenets of the theory.

Key words: Argentina, Brazil, foreign policy, domestic actors, internationalization.

1 Los autores quisieran agradecer los valiosos comentarios de Jorge Battagliano, Andrés Malamud, Ignacio Labaqui y dos revisores anónimos de CONfines.

* Licenciado en Relaciones Internacionales, por la Universidad Católica Argentina; Master en Estudios Internacionales, por la Universidad Torcuato Di Tella; estudiante del Doctorado en Política Internacional y Resolución de Conflictos, Universidad de Coimbra.

** Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina.

INTRODUCCIÓN: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS ACTORES DOMÉSTICOS

Existe un amplio debate en torno al surgimiento de actores dentro de la sociedad y del estado brasileño que han comenzado a participar activamente de la formulación de la política exterior o dicho de otro modo, se han ‘internacionalizado’ (Cason y Power, 2009). Sin embargo, aunque muchos autores coinciden en la apreciación del fenómeno, poco se ha hablado sobre sus posibles efectos. Este trabajo se pregunta si la internacionalización de actores domésticos podría afectar la política exterior de un estado y sus relaciones con otros países por tres motivos principales (Schenoni, 2012; Cfr. Lima y Santos, 1998):

1. Hay situaciones en que los actores domésticos que se sienten afectados en sus temas de interés son capaces de coordinar y agregar sus demandas y (a través del lobby, instancias institucionales creadas a esos efectos o contactos políticos) ser oídos y representados por parte de las agencias que formulan la política externa. Entonces, estos temas son amplificadas y el país acaba por desarrollar un *mayor poder de agenda* frente a sus contrapartes. En otros términos, es capaz de introducir temas con mayor legitimidad, en mayor cantidad y liderar luego el debate.
2. A veces los actores dentro de la burocracia estatal o la sociedad tienen (de derecho o de hecho) poder de veto sobre la política externa. Si éstos lo utilizan o amenazan frecuentemente con hacerlo, los consensos y mayorías necesarios para alterar una decisión ya tomada limitan la discrecionalidad del decisor, favoreciendo en última instancia el *status quo* y una *política exterior más estable* (Cfr. Tsebelis, 2002).
3. En relación a las negociaciones internacionales, el incremento de actores de veto interno pone al negociador en una posición menos flexible frente a sus contrapartes en el nivel internacional. En este contexto, el acuerdo es menos probable a menos que la contraparte se ajuste a las demandas del negociador constreñido domésticamente (Putnam, 1988). Por este motivo, es de suponer que, en el largo plazo, los intereses de un país con un negociador inflexible –es decir, con mayores actores de veto internos– resulten favorecidos. Llamaremos a esto *mayor poder de negociación*.

En suma, este trabajo postula que la existencia de *veto players* y *agenda setters* dentro de la sociedad y del estado contribuye a generar una política exterior más estable, con ventajas en la configuración de la agenda internacional y un mayor poder de negociación.

Las siguientes dos secciones desarrollan estas ideas. En la segunda sección se propone una comparación entre la burocracia estatal –el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia, otras instancias ministeriales y el Congreso– y distintos grupos de interés –el empresariado, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONGs)– en Argentina y Brasil, procurando confirmar la hipótesis descriptiva de que la política brasileña está, efectivamente, más internacionalizada que la de su par sudamericano. En la tercera sección, se estudian seis coyunturas críticas o contextos internacionales acontecidos entre los años 1999 y 2012 que afectaron por igual a Argentina y a Brasil, permitiendo comparar la reacción de actores internos y las consecuencias de dicha participación. Las conclusiones cierran el artículo.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN ARGENTINA Y BRASIL

Itamaraty y el Palacio San Martín: diplomacias comparadas

El hecho de que el principal prócer brasileño sea el Barón de Río Branco, ya habla de la importancia de lo internacional en la identidad de Brasil (Lafer, 2002), lo que ha derivado en la preeminencia histórica de Itamaraty frente a cualquier otro ministerio.

Después de sancionada la Constitución de 1988, la mayor participación de actores de la sociedad y del estado en la formulación y práctica de la política exterior –lo que algunos autores llaman simplemente la ‘globalización’ de la sociedad brasileña– presionó a la estructura de Itamaraty. Tradicionalmente más aislado que otras instancias del ejecutivo brasileño, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil debió enfrentar de forma original estos cambios, siendo fiel a su lema institucional: “*a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se*”. En el siglo XXI, estos cambios en la política exterior brasileña se intensificaron y dieron lugar en el año 2006 a dos reformas. En primer lugar, Itamaraty decidió comenzar a organizar una Conferencia Nacional sobre Política Exterior y Política Internacional abierta a la ciudadanía en general e incrementar notablemente su proyección en Internet y a través de redes sociales. En segundo lugar, se aprobó una amplia reforma del diseño institucional del ministerio para adaptarlo a los nuevos desafíos (Puntigliano, 2008).

En la Argentina, en cambio, la Cancillería no presenta un rol preeminente, incluso, ha sabido estar al servicio de otros ministerios, como el de Economía, demostrando una menor organización corporativa de la diplomacia. Por otro lado, aunque presenta un número de dependencias administrativas similar a Itamaraty, debido a su menor personal y presupuesto, no tiene la misma

capacidad. Otra diferencia notable se encuentra en el número de embajadas de ambos países, la cantidad de embajadores de carrera destinados en ellas y su ritmo de expansión. Hoy, mientras Brasil tiene 136 embajadas en el extranjero, la Argentina tiene sólo 79, y mientras Brasil cuenta con 1500 diplomáticos de carrera, la Argentina posee 960. (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1 – MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES DE ARGENTINA Y BRASIL

	BRASIL	ARGENTINA
Estructura del Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> • A cargo de un Ministro y un Secretario General (diplomático) • Reformada íntegramente en 2006. • Posee 85 dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • A cargo del Ministro de Relaciones Exteriores. • No ha sido reformada íntegramente, pero presenta una gran expansión de direcciones. • Posee 83 dependencias.
Extensión de las relaciones políticas	136 embajadas (todos embajadores de carrera)	79 embajadas (hasta 25 embajadores políticos permitidos -19 en la actualidad-)
Dimensiones del cuerpo diplomático	1500 diplomáticos (aprox.)	960 diplomáticos (aprox.)

Fuente: Schenoni (2012).

La Rosada y el Planalto: diplomacia presidencial en Argentina y Brasil

La creciente participación de la Presidencia en la política exterior brasileña ha sido destacada como una de las características principales de la era Lula (Cason y Power, 2009), aunque el fenómeno de una creciente diplomacia presidencial no sería en principio privativo del caso brasileño, sino que se habría incrementado en muchos países de la región, particularmente en el marco de los procesos de integración (Malamud, 2005).

Sin embargo, las Presidencias en Argentina y Brasil son muy diferentes. En el caso brasileño, fundamentalmente a causa de las características de su federalismo y la configuración del sistema de partidos, el Presidente nunca cuenta con una mayoría legislativa suficiente y debe, por lo tanto, convocar a otros partidos al gobierno, cediendo puestos en el Poder Ejecutivo y formando una mayoría legislativa sólo a partir de estas alianzas. En otras palabras, existe en Brasil un “presidencialismo de coalición” (Abranches, 1988) que se diferencia fundamentalmente del presidencialismo argentino, al menos, en los siguientes puntos: (1) una mayor descentralización territorial del sistema de partidos, (2) la existencia de mayor competencia partidaria, (3) una oposición más cohesionada, (4) ausencia de una disciplina partidaria férrea y (5) una mayor fragmentación;² además (6)

2 Para terminar la revisión de las características del sistema de partidos, la institucionalización de los partidos políticos argentinos –medida en términos de volatilidad– durante la democracia ha sido más baja.

hay mayores posibilidades de desarrollar una carrera política promisoría y de contar con *expertise* técnico en el Congreso, (7) el Congreso es más activo en formular políticas, tiene más actividad regulatoria y menos abdicación en el Ejecutivo, (8) existe una mayor independencia del Poder Judicial y (9) un federalismo –entre otras cosas fiscal– más efectivo. Todas estas características harían al presidente argentino un actor político más fuerte y a la toma de decisiones más centralizada que en Brasil (Schugart y Haggard, 2001). De hecho, un estudio reciente sobre la formulación de política exterior en argentina revela que:

La toma de decisiones muestra, en el período histórico abarcado en el presente estudio [1989-2006], un proceso muy centralizado, en el que las decisiones básicas quedan en manos de una persona y, en ocasiones, de muy pocas personas, –‘Unidad Última de Decisión’ (UUD)–. Esta UUD, que tiene a su cargo esa centralización de las decisiones, está representada por el titular del Poder Ejecutivo (Alice, 2009, p. 6).

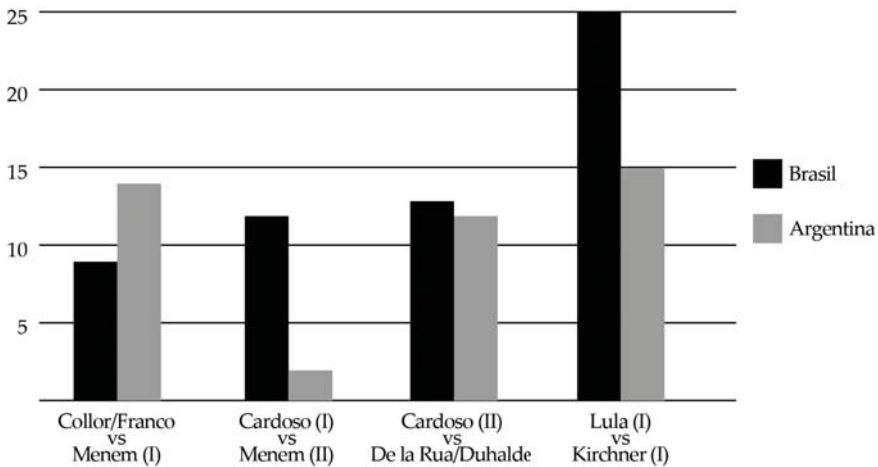
Sin embargo, que el Presidente centralice la toma de decisiones en materia de política exterior no quiere decir que sea más activo en su formulación. Siguiendo a Danese (1999), una clasificación de la participación presidencial en la formulación de política exterior podría concebir (a) un tipo de participación reactiva, donde delega fundamentalmente en la diplomacia; (b) un tipo de participación activa, donde compromete su imagen e incorpora esta política al discurso, y (c) un tipo hiperactivo, en el que las directrices de la política exterior están asociadas, para la opinión pública, a la figura del Presidente.

En Brasil la participación del Presidente en la formulación de política exterior comenzó a estudiarse durante la administración de Cardoso (Albuquerque, 1996). Estos estudios no lograron determinar con certeza si la participación activa del Presidente significó que éste asumiera verdaderamente el poder decisorio o simplemente que Itamaraty consideró útil su mayor exposición (Cerqueira, 2005). Sin embargo, en este debate se desarrollaron algunos indicadores para evaluar el grado de actividad del Presidente en materia de política exterior como: las visitas presidenciales efectuadas y recibidas; la participación en reuniones multilaterales; los discursos referidos al área de política exterior e internacional y las iniciativas propias. Según el análisis de Roder Figueira (2009, p. 125) “la actuación de los Presidentes brasileños durante los años analizados (1990-2006) siguió una tendencia de alza en todas las categorías”.

En Argentina, el rol del Presidente en la formulación de la política exterior ha sido escasamente estudiado. Si bien resulta evidente que por las características del presidencialismo argentino éste centraliza la toma de decisión, no queda claro cuándo ni qué tan frecuentemente. Tampoco hay

estudios sobre las áreas temáticas en las que el Presidente es más propenso a delegar o a centralizar, con lo cual no hay ninguna base para establecer si el presidente argentino es reactivo, activo o hiperactivo (Danese, 1999) ni realizar una comparación válida con su par brasileño. (Ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – VIAJES DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA Y BRASIL AL EXTERIOR (PROMEDIO ANUAL)



Fuente: Elaboración propia en base a Roger Figueira (2009) y Schenoni (2012).

Los Ministerios: otros actores dentro del Poder Ejecutivo

Se ha visto que una de las características diferenciales de la estructura ministerial de Brasil en los que hace a la política exterior es la preeminencia de la Cancillería por sobre otros ministerios y la presencia efectiva de diplomáticos en otras instancias burocráticas. En este sentido, se podría decir que Itamaraty cumple el papel de coordinador de la actividad internacional de otros actores del Poder Ejecutivo, incluida la Presidencia misma.

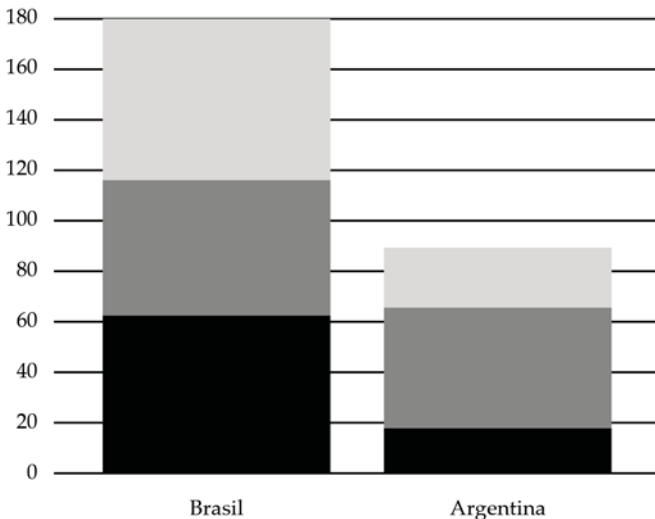
En la Argentina, en cambio, la evidencia demuestra que no hay mecanismos de consulta y es frecuente la existencia de “diplomacias paralelas”; es decir, otros actores además de la Cancillería que desarrollan vínculos transgubernamentales no coordinados con ella (Alice, 2009).

Un estudio puntual ha pretendido “explicitar qué órganos gubernamentales, más allá de Itamaraty, se pueden constituir en interlocutores válidos de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de control social y de participación en la formulación de la posición internacional brasileira” (De França y Ratton, 2010, p. 5). Sin

embargo, antes de hablar de la participación de los ministerios en política externa, es necesario mencionar que, históricamente, Brasil tuvo y tiene una estructura ministerial más desarrollada que la de Argentina, producto de una reforma del Estado notablemente más tardía y más acotada. Asimismo, por la dinámica del presidencialismo de coalición brasileño, es probable que haya incentivos políticos adicionales para la creación de ministerios respecto de lo que sucede en Argentina. La relación entre la cantidad de ministerios en Argentina y Brasil fue de 8 a 17 en 1985, de 9 a 15 en 1990, de 9 a 18 en 1995, de 11 a 20 en el 2002 y de 16 a 24 en la actualidad (Ver Gráfico 2).

Una vez analizadas las atribuciones de las dependencias ministeriales, se las puede clasificar según su grado de participación en la formulación de la política exterior según sean: a) órganos destinados a proporcionar información y asesorar jurídicamente a otros órganos del mismo ministerio; b) órganos que recomiendan, diseñan o implementan acuerdos internacionales o c) órganos que tienen la función de representar al país en negociaciones y foros internacionales.

GRÁFICO 2 – DEPENDENCIAS MINISTERIALES CON FUNCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR SEGÚN SU GRADO DE PARTICIPACIÓN EN ARGENTINA Y BRASIL



Fuente: Elaboración propia en base a De França y Ratton (2010) y Schenoni (2012).

Como conclusión general, podemos decir que la estructura ministerial argentina es más escueta que la brasileña y, aunque proporcionalmente se encuentre similarmente internacionalizada, su participación en el ámbito de las negociaciones es también menor.

Congreso y política exterior

En la Argentina y Brasil, como sucede en todas las democracias, el Poder Legislativo tiene competencias exclusivas en materia de política exterior, militar y comercial.³ Sin embargo, su rol en la formulación de política exterior prácticamente no ha sido estudiado en la Argentina y sólo muy recientemente ha comenzado a atraer la atención de académicos brasileños.

El argumento central de los estudios sobre Congreso y política exterior es que, aun cuando muchos analistas interpretan esta política como una manifestación de la voluntad del Jefe de Estado, en rigor, la primacía del Ejecutivo debe considerarse un efecto de la delegación de atribuciones por parte del Legislativo. En este sentido, podría imaginarse un continuo entre la 'no delegación' y la 'abdicación', en el cual se ubicarían los distintos poderes legislativos del mundo en materia de política exterior, pero ¿dónde se encontrarían los legisladores argentinos y brasileños en dicho continuo?

En lo que respecta a sus atribuciones constitucionales, los poderes legislativos de Argentina y Brasil no presentan diferencias sustanciales. Sin embargo, existen factores políticos más complejos a tener en cuenta, que hemos analizado en parte al discutir las características del presidencialismo de coalición. Para resumir, digamos simplemente que el sistema político argentino se caracterizaría por una mayor concentración del poder en el Presidente y una relación Ejecutivo-Legislativo menos cooperativa *vis á vis* el sistema político brasileño.⁴ Por estos motivos, el Congreso brasileño actúa más autónoma y activamente en la formulación de política exterior.

Esto no fue siempre así. Hacia fines de los 90' muchos autores brasileños coincidían en que "Desde un punto de vista histórico, el diagnóstico apunta a un fortalecimiento del Ejecutivo como decisor exclusivo en materia de política comercial internacional" (Soares de Lima y Santos, 1998, p. 19). Pero, veinte años más tarde, el rol del Congreso en estas materias cambió sustantivamente. Como destacan Oliveira y Onuki (2007, p. 9):

En los últimos años, un conjunto de textos legislativos destinados a ampliar el poder del Legislativo en el campo de la política comercial –en la forma de enmiendas constitucionales, proyectos de ley y proyectos de decreto legislativo– fueron tramitados en el Congreso Nacional (...) Varían desde la instauración de una Ley de Promoción Comercial –*fast track* o vía rápida– al modelo

3 Estas competencias, establecidas constitucionalmente, abarcan desde la autorización al Presidente para declarar la guerra o la paz hasta la aprobación de los tratados por él negociados y firmados, la participación en el nombramiento de diplomáticos y militares, la interpelación de funcionarios y el otorgamiento de su permiso para el ingreso de tropas extranjeras, entre otras atribuciones. Además, ambas constituciones destacan la preeminencia del Congreso en materia de legislación aduanera.

4 Como destaca Vicente Palermo (2000), la forma que adopta la relación entre Ejecutivo y Legislativo en Brasil ha sido y sigue siendo largamente debatida en torno a dos ejes principales: el grado de concentración del poder en el Presidente y el grado de cooperación/conflicto que caracteriza a la relación entre ambos poderes –o grado de gobernabilidad–.

norteamericano, hasta el constreñimiento del Ejecutivo por medio de consulta previa sobre acuerdos que serán negociados; consulta permanente durante todo el proceso negociador o restricciones sobre el rango de las negociaciones en virtud del área.

En estudios de caso anteriores (Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2011) se ha encontrado alguna evidencia de que el Congreso argentino actúa más reactivamente –sólo desarrolla una posición propia en los casos en que las demandas desatendidas por el Ejecutivo repercuten en una amplia movilización de sectores de la sociedad– mientras que el Congreso brasileño se caracterizaría por una actividad más constante e institucionalizada en materia de política comercial y exterior. En términos comparados, el Congreso argentino estaría más cerca de una lógica de delegación no controlada –próxima al ideal de abdicación– a diferencia del brasileño, más cercano a una delegación controlada. Asimismo, de producirse, la participación del Congreso argentino suele resultar en una lógica de subordinación o conflicto en relación al Ejecutivo, mientras que en Brasil, la relación Ejecutivo-Legislativo en lo atinente a la política exterior y comercial evita estos extremos, reproduciendo una pauta de mayor diálogo y cooperación.

Empresariado y política exterior

Tanto en Argentina como en Brasil, la apertura de canales de comunicación con el sector privado en lo que respecta a la política exterior –por ejemplo, en relación a negociaciones comerciales o financieras–, no fue tradicionalmente importante.

Sin embargo, una diferencia sustantiva comienza a verse en el Brasil de los primeros años 90' que en la Argentina no surgiría, por lo menos, hasta una década más tarde. Como destaca Pedro da Motta Veiga (2006, p. 12):

En el caso de los acuerdos negociados con Argentina hasta 1986, el nivel de consulta gubernamental con el sector privado era prácticamente cero. La misma actitud aislacionista por parte del gobierno pudo ser vista en las negociaciones del Acta de Buenos Aires en 1990 y del Tratado de Asunción en 1991, los tratados fundadores del Mercosur (...). Después de movimientos de recomposición de los canales domésticos de diálogo entre el gobierno y los sectores empresariales –y sindicales–, concretizados mediante la creación de las Cámaras Sectoriales, los temas del Mercosur fueron incluidos en la agenda de la industria. La interacción entre el sector empresarial y el gobierno en relación a los temas de integración se fortaleció en los Subgrupos Técnicos y con el correr del proceso del Arancel Externo Común, cuando las consultas entre el gobierno y las entidades sectoriales se intensificaron.

En lo que se refiere estrictamente a la política externa, según Oliveira y Pfeifer (2006), aunque ya existía en Itamaraty un Departamento de Promoción Comercial desde los años 70', las reformas estructurales llevaron a una nueva dinámica en la participación del empresariado en política exterior. El principal órgano encargado de la formulación de la política comercial por aquellos años era la Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil (CACEX), un órgano tradicionalmente aislado de otras instancias burocráticas y de la sociedad civil. En 1995, Cardoso creó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), un nuevo foro interministerial para la discusión y consolidación de posiciones en materia de comercio internacional. La CAMEX muy pronto cobró trascendencia en el marco de las negociaciones comerciales⁵ y la participación del empresariado en estas negociaciones se formalizaría en el ámbito del Mercosur llevando al Foro Consultivo Económico y Social en 1996.

En lo que respecta a la apertura del Estado hacia el empresariado, es necesario mencionar que, en la Argentina, la inestabilidad en las políticas públicas y la pobre capacidad del Estado en relación con conductas inconducentes de parte de los empresarios, conforman un dilema en el que los equilibrios cooperativos han sido más bien la excepción. Vicente Palermo y Marcos Novaro (1996) lo describen de la siguiente forma:

¿Qué sucedió con los grupos económicos más poderosos? En términos generales, podríamos decir que un rasgo saliente de los grupos argentinos que aportan a una porción importante del producto doméstico, es la multidireccionalidad de sus intereses. El largo proceso de interacción entre agentes económicos y Estado durante el viejo orden llevó a que la estructura de incentivos fuera objeto de infinidad de alteraciones *ad hoc* en respuesta a presiones, iniciativas de cambio o atención a problemas de desequilibrio macroeconómico. Como consecuencia de ello, se reforzó una tendencia de desarrollo híbrido en los grupos concentrados. A nivel de los mismos agentes encontramos, por tanto, intereses que serán favorecidos y otros que serán perjudicados si se modifica la estructura de incentivos. Ellos pueden sentirse atraídos porque tienen un pie en el mundo de los ganadores virtuales, y recursos organizacionales y financieros más que suficientes como para incidir en la definición de los nuevos incentivos y evitar los posibles perjuicios. Su actitud depende en última instancia, de que el gobierno les construya 'puentes de plata' (Palermo y Novaro, 1996, p. 153).

Tras la crisis del 2001, el Estado argentino no ha dado pocas señales de querer restablecer canales de comunicación con el sector privado a través de

5 Según Cason y Power (2009), la CAMEX es un paradigma de descentralización de la formulación de política externa desde el momento en que está compuesta por seis ministros –bajo la presidencia del Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior– y posee un consejo consultivo (CONEX), que desde la reforma del organismo efectuada por Lula en el 2003, posee una representación permanente de veinte personalidades del sector privado.

un incremento de las capacidades estatales, pero dada la discontinuidad de las políticas públicas e instituciones, la reconstrucción de esta relación no ha sido realizada sistemáticamente, no ha generado confianza en el empresariado y gran parte de este esfuerzo fue poco institucionalizado.⁶

Aunque el Estado brasileño promovió más que el argentino un diálogo abierto y permanente con sus empresarios, también es cierto que el empresariado brasileño cambió hacia mediados de los años 90' a una actitud más proactiva en el marco de las negociaciones comerciales, actitud que es evidente en la historia institucional de la Coalición Empresarial de Brasil (CEB).

El surgimiento de la CEB en sí mismo está estrechamente relacionado a las negociaciones del ALCA (Oliveira y Pfeifer, 2006). La iniciativa habría surgido tras las frustraciones del empresariado y la diplomacia brasileña al participar de las reuniones preparatorias de la Cumbre de Miami en 1994. Fue específicamente en el Foro Empresarial de las Américas donde la superioridad de las delegaciones norteamericanas se percibió como una seria desventaja para los negociadores brasileños, quienes se propusieron organizar una de estas reuniones en Belo Horizonte (1997) y cambiar radicalmente de estrategia.

Un año antes de la reunión, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) organizó, con el fin de coordinarla a la CEB, obteniendo –aunque a regañadientes– una gran autonomía por parte del gobierno. La función de la CEB era fundamentalmente la de coordinar la participación de los empresarios del hemisferio en el foro –a través de innumerables viajes por la región–, coordinar las demandas del empresariado nacional y, finalmente, traducir estas demandas en posiciones concretas que luego la diplomacia podría defender. Llegada la Cumbre, la delegación brasileña superaba en cuatro veces a la norteamericana y la participación de Brasil fue percibida como activa y a la altura de las circunstancias.

Un año más tarde comenzarían las negociaciones formales para la concreción del ALCA y la CEB optó por dividirse en tantos grupos de trabajo como grupos de negociación se habían definido en el ámbito diplomático: nueve grupos sectoriales. Aunque la CEB no atrajo por igual a todos los sectores empresarios –fue menor la participación del sector transportes, telecomunicaciones, financiero y de la pequeña y mediana empresa–, su estructura creció de tal manera que, para el año 2000, se percibió la necesidad de consolidar su estructura institucional.

Desde entonces, puede decirse que la CEB representa el ejercicio de mayores ganancias en lo atinente a la participación empresarial en políti-

6 Como se puede evidenciar en la actual estructura del poder ejecutivo argentino y en la Cancillería en particular, la intención de reconstruir una relación con el empresariado pareciera estar en curso, pero es notable la ausencia de instancias de participación del empresariado en foros institucionalizados. Además, aún existen muchas dudas sobre la capacidad que tiene el estado en términos de *expertise*, cantidad de personal abocado a estas tareas y la cantidad de funciones que puede o está dispuesto a asumir.

ca externa. Por medio de la CEB, el sector privado organizó un foro de debates, coordinación y representación, reconocido por el empresariado y por los gobiernos locales y extranjeros. Asimismo, con el Ministerio de Relaciones Exteriores se consolidó una relación de cooperación activa en las negociaciones internacionales.

Los dilemas de acción colectiva dentro del empresariado argentino, en contraste con lo que se ha visto de Brasil, han sido mucho más difíciles de resolver, al punto que nunca existió en Argentina algo así como una coalición empresarial ni una participación activa en las negociaciones comerciales. Se ha propuesto que la estructura de incentivos para la coordinación empresarial en Brasil se debe a la menor disparidad entre la rentabilidad de los sectores agropecuario e industrial,⁷ la mayor estabilidad cambiaria, la menor centralización de la toma de decisión en el sistema federal y en el poder ejecutivo, la mayor descentralización fiscal –en particular tributaria–, etc. En última instancia, es extendida la crítica a la falta de claridad y continuidad en los ejes de un modelo de inserción que permita la adaptación y el aprendizaje de los empresarios. Pero más allá de las causas, lo cierto es que, en la Argentina, la organización del empresariado ha sido históricamente más precaria y conflictiva que en Brasil.

En la Argentina, por ejemplo, no existe tal cosa como la CNA brasileña. Los empresarios del agro pertenecen a un gran número de asociaciones independientes entre sí entre las que se destacan la Sociedad Rural Argentina (SRA) –más afín a los intereses de los grandes productores–, la Federación Agraria Argentina (FAA) –representante de medianos y pequeños productores–, la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) –articulador de diferentes sociedades menores– y CONINAGRO –representante de las cooperativas–. La coordinación coyuntural que representó la “mesa de enlace” durante la reciente crisis del 2008, demuestra que, aun en los momentos de mayor convergencia de intereses, la mayor institucionalización es percibida como un costo por estos actores.

La Unión Industrial Argentina (UIA), por su parte, también difiere de la CNI en su capacidad de cohesionar a las distintas demandas del empresariado argentino. En los años 90', por ejemplo, convivieron en su seno el Movimiento Industrial Nacional –representando los intereses de la pequeña y mediana empresa de orientación hacia el mercado interno, aunque liderado por la siderúrgica multinacional Techint– y el Movimiento Industrial Argentino –representante de un conjunto de empresas más grandes y de exportación–. Después del 2002, estas líneas de fractura interna se reeditarían entre los “Industriales” y la “Celeste y Blanca”. Por

⁷ Esta explicación, basada en los factores de producción, debiera considerarse con mayor detenimiento. La sabiduría convencional, la memoria colectiva y algunos clásicos trabajos de economía política atribuyen al campo argentino una dimensión algo desmesurada. Según datos del Banco Mundial, el peso relativo del sector agropecuario en Argentina fue del 9.4 % del PIB en el 2005, mientras que representó el 5.6 % en el Brasil.

otra parte, los ejemplos de coordinación como la conformación del Grupo Productivo en 1999 –grupo conformado tras la devaluación brasileña, en el que participaban la UIA, la CRA y la Cámara Argentina de la Producción– demostraron un carácter coyuntural, alcanzando ejercer presión sobre los fundamentales de la Convertibilidad en sus últimos años, pero sin generar ningún tipo de institucionalización superior ni vínculo estable con el estado. Foros como el Consejo Empresario Argentino –hoy la Asociación Empresaria Argentina (AEA)– presentan similares carencias en sus niveles de institucionalización. Así, los ejemplos de fractura son más que los de coordinación exitosa.

En suma, la escasa organización, institucionalización y participación del sector industrial argentino, son una realidad evidente en comparación con Brasil.

Sindicatos y ONGs en política exterior

Hacia mediados de los años 90', los sindicatos de muchos países desarrollados ya promovían la inclusión de una "cláusula social" en los acuerdos de comercio, móvil que fue rescatado por la Central Única de Trabajadores (CUT) de Brasil para articular sus demandas en el marco del Mercosur y otras negociaciones. A partir de esta primera toma de posición: "Poco a poco las confederaciones brasileñas de sindicatos intentarían influenciar el proceso de integración mediante el fortalecimiento de su interacción con la burocracia del Estado y la identificación de convergencias con los sectores industriales y agrícolas brasileños volcados al mercado interno y con las pequeñas y medianas empresas" (Veiga, 2006, p. 20).

La CUT perdió algo de su activismo en las negociaciones internacionales al agotarse la agenda del Mercosur y del ALCA. Entrada la primera década del siglo XXI, la actividad de la Secretaría de Relaciones Internacionales de esta central ha sido más reactiva a las demandas de sectores afectados a partir de conflictos comerciales puntuales. Como contratara de este proceso, no es de extrañar que la influencia de la CUT en temas de política externa se haya incrementado por medio de su acceso del PT, partido con el cual mantiene históricos y estrechos vínculos.

Sin embargo, es de notar que la CUT, aun cuando es representada en el tratamiento de algunas de estas agendas dentro de las cámaras mencionadas en el apartado anterior, nunca participó directamente de las negociaciones comerciales. Su participación en esta instancia se limita a la emisión de declaraciones influyentes en momentos clave o a algún tipo de representación indirecta por parte de organizaciones de la sociedad civil abocadas a los temas comerciales como la Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (REBRIP) que sí alcanzan a participar en las instancias de negociación. La REBRIP una red de 35 ONGs brasileñas que defiende in-

tereses comunitarios y de los trabajadores en temas como agricultura, servicios, inversión, propiedad intelectual o medio ambiente. Esta red sí ha logrado participar de negociaciones internacionales. Podría tenerse como la contratara de la CEB en el espacio de la sociedad civil (Veiga, 2006).

En comparación con la CUT, la Confederación General del Trabajo (CGT) ha sido notablemente más activa y decisiva en la política argentina y aunque no existan estudios sobre su participación en la formulación de política exterior ni canales formales para hacerlo, es evidente que la capacidad de hacer valer su opinión sobre estos temas es mayor que la de la central brasileña. A diferencia de la CUT, que es representada por REBRIP en las negociaciones comerciales, el gobierno argentino permitió –de acuerdo al estado de su relación con la central– la participación de delegados de la CGT en misiones comerciales para las negociaciones Mercosur-Unión Europea, entre otras. A su vez, las declaraciones públicas de la CGT sobre la relación con Estados Unidos u otros temas de la agenda de política exterior poseen un tono y una repercusión inimaginables en Brasil.

Dentro del amplio espectro de los actores sociales o no institucionales, el caso de los sindicatos es, quizás, el único en el cual la participación como actores de veto y configuradores de agenda es más importante en Argentina.⁸

Más allá de los sindicatos, las ONGs brasileñas parecen ser más y más activas que las argentinas en lo que respecta a su participación en la formulación de política exterior. Aunque la historia del surgimiento de estos actores es compleja, su participación tiene un punto de inflexión notable en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. En las cumbres medioambientales, la participación de ONGs de todo el mundo creció de 400 en *Estocolmo 72* a 2450 en *Río 92* y 3230 en *Johanesburgo 02*, pero este surgimiento de actores transnacionales de la sociedad civil, además de ser un fenómeno global, significó un cambio de la forma de formular esa política exterior en particular en Brasil, cosa que no parece haber sucedido en Argentina.

En los registros del Movimiento por una Globalización Diferente, organizador anual del concurrido Foro Social Mundial (FSM), la participación de ONGs y sindicatos brasileños es impresionantemente alta, totalizando 121 membresías frente a sólo 10 argentinas. En el Consejo Económico y Social de la ONU y otras conferencias auspiciadas por esta organización, la participación brasileña también es notablemente mayor: en total se registraron 234 ONGs argentinas y 995 brasileñas.

8 En los términos planteados por este trabajo, esto significa a las claras una ventaja argentina en este sector –donde sería más capaz de socializar prácticas exitosas en el nivel internacional y de generar políticas más estables, mayor poder de negociación, etc.– que contrasta notablemente con la situación de los militares, el empresariado y otros actores de la sociedad civil.

LOS EFECTOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN: LOS ACTORES DOMÉSTICOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA Y BRASIL EN SEIS COYUNTURAS RECIENTES

En esta sección se analizan seis coyunturas que afectaron de manera similar a actores internos de Argentina como de Brasil. De este modo, es posible comparar las reacciones de estos actores, así como las consecuencias de dichas reacciones sobre la política exterior de cada país. Siguiendo los postulados teóricos y hallazgos empíricos de las secciones anteriores, deberíamos notar que todos los actores analizados (exceptuando las centrales sindicales nacionales) son más activos en Brasil y que, por lo tanto, este país diseñó políticas más estables y contó con mayor poder de agenda y negociación en todos los casos.

La Reunión Ministerial de la OMC en Seattle (noviembre-diciembre de 1999)

La III Conferencia Ministerial de la OMC (Seattle, 1999) motivó reuniones de funcionarios de Argentina y Brasil junto al Grupo Cairns. Sin embargo, los actores internos en cada país variaron en sus niveles de movilización.

En Brasil, el sector empresarial fue particularmente activo en esta ocasión de la mano de la CEB –creada en 1996– y el Foro Permanente de Negociaciones Agrícolas Internacionales –creado en 1999 a instancias de la CNA, ABAG y OCB para institucionalizar de modo más acabado las demandas del sector agroexportador–.⁹ El gobierno fue permeable a estas demandas y reconoció a la CEB y al Foro como interlocutores válidos, lo cual quedó evidenciado en las múltiples reuniones que hubieron entre los representantes de éstas y de los ministerios de relaciones exteriores, economía, agricultura y desarrollo previos a la reunión de la OMC, lo que reproducía un modelo de interacción que se remontaba a principios de los '90 (Carvalho, 2001). Con el mismo objetivo, el presidente Cardoso creó por decreto en junio de 1999 el GICI, como un mecanismo formal de articular las demandas del empresariado y la burocracia estatal y coordinar posiciones para las negociaciones de la OMC. En línea con las demandas del empresariado –especialmente agropecuario– Brasil organizó luego una reunión preparatoria de Ministros de Agricultura de las Américas, mostró su peso en las reuniones del Grupo Cairns, y luego una vez iniciada la cumbre fue una de las delegaciones más activas (La Nación, 26/10/99). Las centrales obreras –CUT, CGT y FS– también se movilizaron aunque de forma diferente. No sólo se empleó una estrategia más defensiva –condenatoria

9 Como se ha visto, “La creación de la CEB en 1996 significó un punto de inflexión en los patrones de representación empresarial (...) tuvo como objetivo específico coordinar el sector empresarial en las negociaciones del ALCA en dos niveles: i) en la recepción y organización de las demandas empresariales de diferentes sectores; ii) en la transformación de esas demandas en formas efectivas de presión frente al gobierno en el proceso de formulación y conducción de las negociaciones” (Oliveira y Pfeifer, 2006).

de los efectos negativos del proceso de liberalización de la economía y de varias pretensiones del sector agroexportador–, sino que se buscó socializar el conflicto, apelando a la formación de coaliciones transnacionales con otras organizaciones sindicales –CIOSL y ORIT– y ONGs. El objetivo primordial estuvo en hacer reconocer la “cláusula social-ambiental”, apoyando a la central sindical estadounidense AFL-CIO. Contrariamente a lo ocurrido con la CEB y el Foro, el sector sindical no logró consensos con el gobierno en vista de las diferencias de agenda, en tanto que éste entendía la “cláusula social-ambiental”, como una imposición a favor de los países desarrollados.

En Argentina, por el contrario, no hay evidencia de que el gobierno buscó dar espacio a otros actores en las negociaciones. No hubo institucionalización formal del diálogo que permitiera al gobierno argentino partir a la reunión de la OMC con una posición negociada y respaldada por el empresariado y los sindicatos. Hubo críticas recíprocas, fundamentalmente de las entidades representantes del sector agroexportador que cuestionaron la inexistencia de canales formales de comunicación con el gobierno que les permitan participar de las negociaciones, al contrario de lo que ocurría en EE.UU. y Brasil: “Estamos logrando cosas a la fuerza, reclamando información precisa por parte de los funcionarios” (La Nación, 4/12/1999) se dijo desde una de las entidades. Alejandro Delfino, de la Sociedad Rural, sostuvo: “Lo lamentable son ciertas actitudes de nuestra delegación oficial. Están invitados a la mitad de las reuniones, asisten poco, (...) y todo tiene un olor a poco preparado.” (La Nación, 4/12/1999).

En suma, este caso se encuentra en línea con la hipótesis de una superior internacionalización de los actores domésticos de Brasil *vis-a-vis* los argentinos. Las entidades empresariales de este país lograron organizarse y coordinar la agenda con el gobierno, cuya delegación tuvo una actuación singular. Que esta situación incrementó el poder de agenda y negociación de Brasil se encuentra implícito en su liderazgo del bloque de países en desarrollo durante las negociaciones (Burges, 2006).

Los atentados del 11-S

Tanto en el caso de Argentina como de Brasil, la reacción fue inmediata. Para sorpresa de la prensa y analistas, en la XXIII Reunión de Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la OEA, la delegación brasileña propuso recurrir al TIAR sin que mediaran presiones de EE.UU, siendo acompañada la propuesta por el resto de los países latinoamericanos. De esa manera, pudo mostrar solidaridad con EE.UU. sin comprometer fuerzas y, a la vez, mostrar capacidad de liderazgo en la región. Sin embargo, y a diferencia de la Argentina, con el correr de las semanas y de los preparativos de la invasión a Afganistán, el discurso oficial de

Brasil dirigido desde Itamaraty viró: el ministro de exteriores, Celso Lafer, sostuvo que “comprende la acción militar de los Estados Unidos contra Afganistán pero tiene la expectativa de que sea limitada y circunscrita” (A Folha, 15/10/2001). El presidente Cardoso dijo que “El planeta vive en la era del post-imperialismo (...) por más fuerte que sea la potencia dominante, ella no puede mandar sola. Eso no funciona” (A Folha, 24/10/2001). La diplomacia brasileña desaconsejó terminantemente el envío de tropas: “No se estudia el envío de tropas brasileras en ningún tipo de acción. Dije y repito: no estamos trabajando con ninguna hipótesis que implique el uso de tropas”, sostuvo Lafer (A Folha, 14/9/2001). Argentina, por el contrario, se limitó a condenar los atentados y a manifestaciones de solidaridad (La Nación, 9/11/2001), aunque, finalmente, el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, reconoció que se había ofrecido asistencia no militar para la campaña (La Nación, 23/11/2001).

Las repercusiones económicas de los atentados fueron otro factor de preocupación para varios sectores. Se temía que a la coyuntura, ya de por sí recesiva, se sumaran acciones proteccionistas de parte de EE.UU llevando a mermas en las exportaciones. Los exportadores de materias primas y alimentos (café, pollo, soja) previeron pérdidas por menguas en las exportaciones a EE.UU y Oriente Medio y la baja del precio de los *commodities*: “los problemas en el Golfo Pérsico, donde están nuestros principales clientes, configuran el peor de los mundos para los exportadores”, dijo José Carlos Teixeira, director de la União Brasileira de Avicultura (A Folha, 25/9/01). Sin embargo, al poco tiempo la prensa reveló un cambio en las percepciones: “El escenario post-atentados incentivará las exportaciones brasileñas”, dijo el ministro de Agricultura, Pratini de Moraes (A Folha, 29/10/01), mientras que, desde la CNI, se publicó un relevamiento que revelaba casi nulos cambios en el nivel de confianza del empresariado (A Folha, 18/10/01). Otro caso fueron las empresas de aerolíneas que, muy golpeadas por la coyuntura, solicitaron al gobierno federal la suspensión de algunos impuestos y ayuda financiera, pedido que encontró trabas de parte del gobierno, que exigía la restructuración del sector.

En Argentina, la prensa no registró inquietudes semejantes. La zona de la Triple Frontera fue objeto de renovada atención. El gobierno de EE.UU. propuso la creación de una fuerza antiterrorista conjunta, lo cual fue rechazado por Brasil alegando que ya se estaban haciendo los esfuerzos pertinentes (La Nación, 17/10/2001). Algunos legisladores (A Folha, 17/9/2001) y el Ministro de Justicia Jose Gregori denunciaron una “campaña difamatoria” contra la población árabe de la región (A Folha, 25/10/2001). La Orden de Abogados de Brasil llegó a iniciar acciones contra el embajador estadounidense por difamaciones (A Folha, 9/11/2001). La organización Paz Sem Fronteiras organizó un acto ecuménico por la paz que reunió a habitantes de los tres países. En Argentina no se registró movilización

importante de otro actor ajeno al gobierno más que la Fearab de Argentina, que repudió los atentados (La Nación, 9/10/2001).

En esta coyuntura se pudo ver que los actores internos de Brasil, tanto sociales –empresas, ONGs–, como estatales, mostraron un mayor activismo o interés en sentar una posición, a diferencia de los de Argentina, de los cuales casi no se registraron pronunciamientos. En este caso también, Itamaraty pareciera haber liderado el diseño de una respuesta sudamericana.

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia (mayo de 2006)

En mayo de 2006, Evo Morales decretó la nacionalización de los hidrocarburos, afectando considerablemente a Petrobras. El gobierno de Brasil buscó inmediatamente negociar las condiciones desventajosas impuestas a Petrobras y un precio menor al que pretendía el gobierno boliviano (Lula admitió la situación de dependencia respecto del gas boliviano y celebró las iniciativas de Petrobras de invertir en exploración en las cuencas propias). Sin embargo, se buscó evitar una injerencia excesiva que pudiese malquistar las relaciones con Bolivia y hacer peligrar la integración sudamericana. Se entiende, así, que el gobierno haya asumido una postura no confrontativa y abierta a la cooperación, especialmente en un comienzo. El ministro de exteriores Celso Amorim se adelantó al ejecutivo: “respetamos las decisiones soberanas. Preferimos resolver por medio del diálogo” (A Folha, 2/5/2006). Luego el Planalto se manifestó en el mismo sentido.

La prensa –que un seguimiento intenso de la controversia– reveló un congreso muy activo en el intento de influir en el manejo de la situación. Desde allí se criticó la falta de realismo y previsión del ejecutivo, exigiéndosele un compromiso mayor con los intereses de la empresa, al margen de distintas iniciativas. El Presidente del Senado Renan Calheiros (PMDB) declaró: “El gobierno tiene que ser firme, duro, necesita tomar una decisión para que estas cosas no vuelvan a suceder”. Arthur Virgilio del PSDB: “el presidente abdicó el liderazgo de América del Sur. Hoy el presidente Lula sigue a Hugo Chávez” y Aldo Rebelo, presidente de diputados: “no puede ser apenas del Planalto o del Congreso (...) Es un asunto de Estado” (A Folha, 2/5/2006). En un sentido semejante se manifestó el empresariado desde la CNI y Força Sindical, entre otras entidades que exigieron un trato más duro para con el gobierno boliviano. Petrobras adoptó una postura más combativa que el gobierno: desde un principio declaró no aceptar aumentos de precio, amenazó reiteradamente con suspender inversiones y recurrir a tribunales internacionales. “En esas condiciones nosotros no nos quedamos, pero no voy a entregar nuestras inversiones. Voy a dar batalla para ser resarcido” (A Folha 14/9/2006). Si bien en un comienzo el gobierno relativizó las amenazas de la dirigencia

empresarial –“Nosotros estamos viendo a la prensa hablar de una crisis Brasil-Bolivia. No hay crisis Brasil-Bolivia” (A Folha, 4/5/06) – cuando en septiembre se intentaron nuevas medidas lesivas de los intereses de Petrobras que acrecentaron las presiones internas por tomar medidas más drásticas, el mismo presidente pasó a hacer una defensa abierta de la empresa: “Nosotros también podemos colocar una espada sobre la cabeza de ustedes, porque nosotros les compramos el gas” (La Nación, 22/9/2006). En mayo de 2007, finalmente, Petrobras decidió desprenderse de resto de sus posesiones ante nuevas medidas del gobierno boliviano y luego de meses de negociaciones poco fructíferas.

En el caso de Argentina, la medida no afectaba inversiones nacionales. Sin embargo, el creciente déficit energético de aquel año llevó al gobierno a negociar entre junio y octubre un aumento de precio a cambio del compromiso boliviano de incrementar los volúmenes de gas. El gobierno argentino además, por medio de Enarsa, se comprometía a realizar una millonaria inversión. Las negociaciones fueron dirigidas por funcionarios del entorno del ejecutivo, sin participación de otros actores. Para evitar el aumento de las tarifas internas –que había motivado la preocupación de productores–, se transfirieron los costos a países importadores de gas argentino. La medida generó una controversia con Chile, no obstante lo cual el gobierno contó con el inusual respaldo de entidades como la CGT, UIA, AEA, entre otras del sector energético. “La UIA respalda la determinación del gobierno nacional de (...) mantener el precio del gas en el mercado interno, pese al incremento del costo de este fluido proveniente de Bolivia (...) Satisfacer el reclamo chileno de no modificar los valores fijados con anterioridad al acuerdo podría tener como consecuencia un posible encarecimiento injustificado en el mercado local” (La Nación, 29/7/06).

No obstante, la incertidumbre respecto de la crisis energética se mantuvo. Gobernadores provinciales y empresarios petroleros reclamaron la liberación del precio interno del gas para incentivar las inversiones: “si el Gobierno define un ajuste gradual que lleve el gas en boca de pozo a US\$ 2 por millón de BTU, no sería necesaria la importación de Bolivia porque aumentarían las inversiones para incrementar las reservas locales” (Clarín, 14/6/06). La principal denuncia fue que el gobierno no reconocía la situación de crisis energética y que no tenía disposición para abrir una discusión en busca de soluciones de fondo. Jorge Lapeña, ex secretario de Energía dijo: “La Argentina está en default energético (...) tenemos un problema, pero se lo reduce a una discusión semántica. Lo reconocen todos los actores menos el Gobierno (...) estamos ante la mayor caída petrolera de la historia y el que tiene que resolverlo no lo admite, no lo transparenta, no lo discute. (La Nación 1/9/06). La prensa llegó a plantear que el gobierno había frustrado encuentros organizados por entidades empresariales para evitar que se propagara la idea de crisis energética –caso de un seminario

organizado por la AEA y la UIA-. Con todo, no se registraron acciones efectivas de presión al gobierno de parte del empresariado, del Congreso u otros actores. Los dichos del titular de la UIA son reveladores: “No tengo reclamos formales. No me voy a hacer cargo si ellos no se hacen cargo. El año pasado hicimos una reunión con funcionarios de la Secretaría de Energía y no fue nadie” (La Nación, 26/10/06).

En esta coyuntura, Petrobras, el Congreso e Itamaraty presentaron una alta movilización dirigida a influir sobre el Presidente. En Argentina en cambio, la política seguida fue impuesta desde el Ejecutivo. Como era de esperarse, el mayor activismo de actores como Petrobras y el Congreso, al actuar como *veto players* permitieron presentar al gobierno brasileño como un negociador con un *win-set* más acotado, esto es, con mayor poder de negociación frente al gobierno boliviano.

La crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela (marzo de 2008)

El 1 de marzo de 2008 fuerzas militares colombianas realizaron una incursión contra un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, dando lugar a una fuerte escalada de tensión entre ambos gobiernos. La diplomacia brasileña se movilizó rápidamente para intervenir: el ministro Celso Amorim entró en contacto con Correa y con Uribe y buscó atraer a los presidentes de la región para crear un grupo de mediación. En el Congreso se dio un amplio debate respecto de cómo debía intervenir Brasil en la solución de la crisis. Mientras los legisladores del PT defendían la idea de un Brasil mediador –Airlindo Chinalaga del PT dijo “Creo que la mediación es necesaria y tiene que ser consentida. La actitud de Brasil de buscar la mediación, junto a otros países, es una medida eficaz” (A Folha, 4/3/08) –, los legisladores del PSDB, PMDB y el DEM, resaltaron la necesidad de una acción neutral alejada de Chávez, en el marco de alguna organización internacional y con el consenso del resto de la región. El Senado emitió un documento en el que sentaba la postura del órgano a favor de una salida vía OEA: “El Senado debe establecer una posición política. Vamos a pedir que la OEA realice la intermediación política con los países que están en conflicto”, dijo Renato Casagrande del PSDB (A Folha, 4/3/2008). Mientras Lula continuó su estrategia de mediación personal, en la OEA la representación oficial de Brasil quedó a cargo del Ministro. Si bien se aceptó la participación del organismo –como pretendía parte del Congreso–, también se buscó limitar el tratamiento del tema como un asunto de seguridad de la región, no del continente, es decir, en el marco de una organización regional que dejara fuera a Estados Unidos y dejara a Brasil como principal actor, postura que se defendía desde Itamaraty: “Cuanto más podamos mantener esta cuestión en el ámbito latinoamericano, más fácil será de resolver sin la polarización de la región (...) creo que tiene que ser resuelto

hoy en la OEA. Si no se encontrase solución, podemos discutir en el Grupo de Río”, sostuvo Amorim (A Folha, 5/3/2008). Efectivamente, luego de que la OEA aprobara una resolución que no logró enfriar la situación, los países de la región aceptaron la propuesta de Brasil de continuar el tratamiento de la controversia en el marco del Grupo de Río, donde, finalmente, el 7 de marzo, llegó el apretón de manos entre Correa y Uribe.

El gobierno brasileiro, que lideró el proceso de distensión, aprovechó el contexto para acelerar la formalización de la UNASUR y proponer la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Así, mientras la OEA reconocía la violación de soberanía sin penalizar a Colombia y Correa protestaba contra la tibieza de la resolución, Nelson Jobim, Ministro de Defensa, hacía pública la propuesta de crear el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) como un medio de prevenir esas situaciones alegando que “es necesario un foro donde todos estos asuntos puedan ser tratados” (A Folha, 6/3/2008). Luego de una gira de promoción de la iniciativa, el 23 de mayo se firma el tratado por el que se creaba la UNASUR, y en diciembre de ese año, habiendo obtenido el apoyo de toda la región tras vencer la resistencia de Colombia, nació el CSD, que se formalizó el 10 de marzo de 2009. Argentina acompañó posteriormente las propuestas del gobierno brasileño. Kirchner, luego de años de indiferencia por el proyecto, pasó a competir por la presidencia del mismo y ejercerla.

En Argentina, Cristina Fernández de Kirchner y el canciller Jorge Taiana condenaron el hecho y se sumaron a los esfuerzos pacificadores de la región. Una cuestión que generó rispidez fue el respaldo implícito dado a Venezuela al no condenar la movilización de tropas a la frontera –una posible explicación a esta cercanía se encuentra en que la Argentina se encontraba pronta a firmar acuerdos vitales en materia energética con Venezuela–. Desde el Palacio San Martín, el ministro Taiana aclaró que no se avalaba la posición venezolana: “La Argentina trabaja para que la paz no se altere y el proceso humanitario continúe” (La Nación, 5/8/08). Desde la oposición en el Congreso se advirtió especialmente el peligro de la relación con Chávez, considerándolo un factor de desestabilización en la región y se demandó al gobierno y la cancillería que adoptaran una postura equidistante, siguiendo el ejemplo de Brasil: “Lo peor que le puede pasar a la Argentina es algún tipo de gesto de apoyo a la posición ya no de Ecuador, sino de Venezuela (...) debemos alinearnos con la posición de Brasil, que es la más sensata (...) hay que tratar de que la Argentina pueda mantener una equidistancia (...) La misión de la diplomacia brasileña debería ser de toda la diplomacia del continente (...) La posición tan tajante por parte de la Cancillería es, al menos, peligrosa” (La Nación, 4/8/08); “La Argentina debería manifestar su solidaridad y compromiso con Colombia por el mantenimiento de la paz en la región. También debería apoyar el combate contra las FARC y manifestar preocupación por la actitud de

Chávez”, dijo el diputado opositor Federico Pinedo (La Nación, 3/3/08).

En esta crisis, Itamaraty actuó de forma coordinada con el Presidente, a la vez que el Congreso apoyó la iniciativa presidencial. En el caso argentino, el Ejecutivo se impuso. El éxito del gobierno brasileño en la resolución de la controversia y su liderazgo en la creación de la CDS, evidenció una correlación entre el grado de movilización de distintos agentes del Estado y un mayor poder de agenda y de negociación.

Sistema de TV digital (2006-2009)

En junio de 2006, el presidente Lula Da Silva emitió un decreto por el que Brasil adoptaba el sistema de TV digital japonés, rechazando la oferta norteamericana y europea. (A Folha, 24/6/2006). Dos años después, Argentina tomó la misma decisión (La Nación, 29/8/2009).

En Brasil, las compañías transmisoras de TV y las empresas de telecomunicaciones desarrollaron una intensa campaña con el objetivo de inclinar la decisión del gobierno. Las primeras se manifestaron en conjunto en un comunicado público declarando al Ejecutivo su preferencia por el patrón japonés y sus ventajas: “es el único sistema que garantizará, gratuitamente, a todos los brasileños, todos los beneficios de la TV digital” (A Folha, 22/3/06). La coalición DVB—integrada por Philips, Siemens, Nokia y otras, promotoras del sistema europeo— así como las empresas japonesas, hicieron a cambio distintas propuestas de inversiones para producción local de componentes de alta tecnología. Uno y otro tenía sus portavoces en el gobierno: el Ministro de Comunicaciones, Helio Costa, por las televisoras, y el Ministro de Desarrollo, Luiz Fernando Furlan, por las empresas de telecomunicaciones. Otro grupo de presión fueron los defensores del “sistema brasileño de TV digital”, desarrollado por universidades brasileñas cuyos estudiantes organizaron manifestaciones en ese orden. Luego de meses de negociaciones con los tres *lobbies*, en abril, Celso Amorim logró firmar con Japón un *memorándum* por el que obtenían las tres condiciones del gobierno: “La primera es que sea un sistema abierto, para que pueda incorporar innovaciones hechas en Brasil o que serán hechas en Brasil. La segunda es que podamos participar de las decisiones respecto del sistema. Y la tercera es que se realicen transferencias tecnológicas y de producción industrial”, anunció Amorim (A Folha, 13/4/06).

La posibilidad de promover el desarrollo de la industria local fue un factor de peso en la elección, aunque también hay que tener en cuenta que, al aceptar la preferencia de las compañías de TV, Lula podía negociar una cobertura preferencial de su campaña para las elecciones de ese año. Así, el objetivo, según el Ministro Helio Costa pasó a ser: “convencer a la Argentina, Perú, Chile y Ecuador sobre los beneficios de la norma”. (La Nación, 19/6/09). En vista de las críticas que recibió por la falta de apertura

a otros actores el gobierno, creó un foro permanente con integrantes de la industria, las universidades y los medios de comunicación.

La decisión no fue bien vista en Argentina en tanto se pasaba por alto un acuerdo firmado en 2005 por el que ambos países se comprometieron a elegir el sistema de forma conjunta. “Si cada uno opta por una norma, estaremos mostrando una visión diluida de nuestro proceso de integración”, escribió el embajador argentino, Juan Pablo Lohlé (La Nación, 24/6/2006). Argentina parecía decidida a aceptar la norma europea –impulsada por empresas europeas y Telefe–, y en última instancia, la norteamericana –promocionada por distintas empresas multinacionales y las empresas del Grupo Clarín–. En Brasil, el gobierno mantenía una relación estable con los medios. El Ejecutivo eligió la norma que pretendían las televisoras lideradas por O Globo –el Ministro de Comunicaciones, Helio Costa, quien hizo *lobby* a su favor, estaba vinculado a la empresa–. En Argentina, las relaciones entre el gobierno y el Grupo Clarín –principal empresa de medios masivos– eran tensas desde 2008. En octubre, el gobierno logró sancionar en el Congreso una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual que afectaba los intereses de aquéllos.

Finalmente, el 28 de agosto de 2009, la presidente argentina anunció la elección de la norma japonesa-brasileña. No hubo reacciones organizadas a la medida. Desde el Congreso, la diputada Giudici dijo: “Las tres medidas más importantes en materia de radiodifusión se tomaron por decreto. La creación de la Direct TV kirchnerista, la estatización de los derechos del fútbol y ahora el convenio para el cambio de la matriz de las comunicaciones. Se burlan de nosotros” (La Nación, 29/8/2009). La prensa evidencia la disconformidad de los especialistas por el manejo que el gobierno le dio al asunto: “en la Argentina está faltando un análisis concreto y de largo plazo como el que se dio en Brasil (...) Allí, antes de que el gobierno tomara una decisión, se hicieron foros abiertos para todo el público y las universidades sirvieron para juntar las diferentes propuestas y analizarlas” (La Nación, 24/12/06).

A diferencia de Argentina, numerosos actores de Brasil –empresas, ministerios, Congreso y universidades– tuvieron voz y participaron. La evidencia también permite sostener que Brasil mantuvo una política estable con el paso de los años, y vio fortalecido su poder de negociación ante Japón y la región. La Argentina, en cambio, terminó cambiando su postura original y terminó acoplándose a la opción de Brasil.

La Crisis de Gobernabilidad en Paraguay (junio 2012)

A mediados de junio de 2012, el Congreso paraguayo inició un proceso de juicio político contra el presidente Fernando Lugo. En aras de disuadir a los legisladores de proseguir, la presidente de Brasil fue la primera en

advertir: “El protocolo prevé que, en caso de que los países consideren que hubo un rompimiento del orden democrático, puede haber una sanción en la representación en los organismos multilaterales” (La Nación, 23/7/12). Mientras la presidente Rousseff convocó a consultas a sus ministros para decidir la posición a tomar, la presidente argentina se adelantó a los países de la región y adoptó una postura más radical, paralela a la de Venezuela, Ecuador y Bolivia: “Argentina no va a convalidar el golpe de Estado en Paraguay” (La Nación, 23/6/12). La cancillería expresó que: “frente a la destitución del presidente Fernando Lugo y la ruptura del orden democrático, el gobierno argentino ha dispuesto el inmediato retiro de su embajador en Asunción” (La Nación, 23/6/12). El partido oficialista promovió que el Congreso tomara una resolución de repudio al hecho. En otro comunicado de cancillería, se hizo público el acuerdo de los países de la región de suspender a Paraguay de la próxima cumbre del Mercosur, advirtiendo que podrían tomarse nuevas medidas.

Por su parte, Itamaraty sentó la posición oficial del gobierno y convocó por “consultas” al embajador en Paraguay a modo de advertencia velada, luego de que Argentina tomara la misma iniciativa. Ni el Ejecutivo ni Itamaraty calificaron públicamente el hecho de “golpe de estado”: “el gobierno brasileño condena el procedimiento sumario de destitución del mandatario del Paraguay (...) no tomará medidas que perjudiquen al pueblo hermano de Paraguay (...) las medidas a ser adoptadas como respuesta a la ruptura del orden democrático en Paraguay están siendo evaluadas como los socios del Mercosur y la UNASUR” (A Folha, 23/6/12). Dos cuestiones obligaban a la moderación: la provisión energética de Itaipú y la cuestión de los “brasiguayos” (colonos agricultores brasileños), quienes celebraron la caída de Lugo e intentaron sin éxito hacer *lobby* ante Rousseff, en favor del gobierno de Franco (A Folha, 24/6/2012).

En el Congreso brasileño hubo posiciones encontradas. Mientras los legisladores del PT celebraron la posición oficial, el presidente de la comisión de relaciones exteriores del Senado, el ex –presidente Collor de Mello, reconoció la validez de la destitución al tiempo que criticó al gobierno y a Itamaraty por no haber asumido el liderazgo regional ante la controversia, dejando la iniciativa a países con iniciativas más radicales. Posteriormente, dicha comisión convocó al ministro Patriota a una audiencia en el Senado. La prensa brasileña, que cubrió ampliamente el suceso, criticó lo que a su entender era ir a la saga de los países más radicales cuando Brasil debería liderar. Por su parte, diversos partidos de izquierda y la CUT organizaron manifestaciones en repudio del hecho y demandaron al gobierno una reacción fuerte. Los ex presidentes José Sarney y Lula Da Silva cuestionaron el suceso, pero no lo calificaron explícitamente de golpe.

En versiones no oficiales a la prensa, diplomáticos y funcionarios del gobierno brasileño revelaron que, más allá del discurso, nada cambiaba en

las relaciones bilaterales y que no se pretendía imponer nuevas sanciones a Paraguay, sino limitarlas a una suspensión temporaria en las instancias políticas de los bloques. “Hay varias formas de manifestarse, desde la no invitación a las autoridades que tomaron poder en Paraguay a participar en cumbres, hasta el enfriamiento de los contactos en diferentes niveles” (La Nación, 24/6/12), dijo el canciller brasileño, Antonio Patriota. En definitiva, primó la postura prudente aconsejada desde Itamaraty de no tomar medias que resintieran excesivamente al nuevo gobierno. En la Argentina, el cuerpo diplomático no se reveló sentando una postura propia aunque hubo quienes no compartieron el papel de Timerman.

Posteriormente, la presidente Kirchner, al percibirse alineada con las posturas más radicales y alejada de las más moderadas de Brasil y Uruguay, procuró suavizar el discurso en las cumbres de Mercosur y UNASUR, negando que la Argentina tuviera intención de imponer sanciones económicas. Desde cancillería se sostuvo: “Sólo hay acuerdo en que una sanción va a haber. Pero no habrá expulsión ni medidas económicas que perjudiquen a los paraguayos –Nadie quiere romper relaciones con Paraguay–. Sólo se pone la relación en un bajo nivel” (La Nación, 28/6/12). Más tarde, el vicepresidente y el ministro Patriota anunciaron por separado que Brasil “no tomará medidas que perjudiquen al pueblo hermano de Paraguay” (A Folha, 29/6/012). Finalmente, como defendió el gobierno brasileño, se acordó suspender a Paraguay de ambos bloques regionales únicamente a nivel político hasta en tanto se realizaran nuevas elecciones.

En la misma Cumbre se anunció la controvertida incorporación de Venezuela al Mercosur. La iniciativa, según la prensa, surgió del gobierno de Brasil y se ejecutó con el acuerdo de Argentina y Uruguay, lo cual derivó en una polémica con el último país. En el congreso argentino, hubo algunas voces disidentes como el diputado nacional Federico Pinedo, quien alegó que no podía hacerlo “sin el voto de Paraguay (...) la suspensión de Paraguay no permite reemplazar su soberanía (...) Hugo Chávez tampoco cumple con la cláusula democrática” (La Nación, 29/6/12). La oposición en el senado brasileño, así como la misma FIESP, cuestionaron la actuación del gobierno brasileño. Rubens Barbosa, de FIESP sostuvo: “Si dependiese de Argentina, habrían también sanciones económicas, lo que sería un problema para la estabilidad de la región (...) Es errado aprobar la entrada de Venezuela estando suspendido Paraguay (...) es país miembro y tenía que ser respetado (...) aquí se mantiene la teoría de que la relación con Argentina debe ser mantenida a cualquier costo, pero el hecho es que los argentinos se están extrapolando. Ese comportamiento, a fin de cuentas, llevará a la desintegración del Mercosur” (A Folha, 5/7/12).

En síntesis, nuevamente se vio en Brasil una mayor movilización de actores domésticos –Itamaraty, el Congreso y los empresarios– que, efectivamente, influyeron en la política seguida por el gobierno. Argentina,

aunque aventurara una posición propia, debió, finalmente, acoplarse a las iniciativas de Brasilia.

CONCLUSIONES

Este artículo elabora teórica y empíricamente dos hipótesis. La primera (desarrollada en su segunda sección) es que determinados actores sociales y estatales domésticos de Brasil se encuentran más internacionalizados *vis-à-vis* sus pares en Argentina, esto es, que participan más activamente en la formulación de política exterior. La segunda (desarrollada en su tercera sección) postula que el grado de internacionalización de actores domésticos tiene efectos sobre la política exterior del país: a mayor activismo de actores domésticos, la política exterior de un país adquiere mayor poder de agenda, mayor estabilidad y poder de negociación.

A la luz de las coyunturas analizadas, pudo observarse que, en Brasil, ha habido una sostenida participación de actores sociales en la formulación de política exterior. Destaca el empresariado por su activa participación formulando propuestas, cuestionando y dialogando con un gobierno permeable a sus demandas en los asuntos que afectan directamente sus intereses. Asimismo, las ONGs e, incluso, los sindicatos brasileños (estos últimos en contra de nuestras expectativas) se manifiestan públicamente con mayor regularidad sobre estos asuntos. En Argentina, a excepción de algunos sectores del empresariado, la evidencia no permite sostener que hubiese actores sociales de peso en la formulación de política exterior.

En lo que hace a actores estatales, en Brasil es patente la importancia de Itamaraty y el Congreso y, en menor medida, otras agencias estatales. Si bien es difícil observar el grado de influencia específico de estos actores, es incuestionable su capacidad de hacer oír su posición en el proceso de toma de decisiones. En la mayoría de los casos, las decisiones finales parecieran surgir de una negociación entre Ejecutivo y Legislativo en la que Itamaraty, gracias a sus conocimientos técnicos, y a pesar de sus intereses burocráticos, no deja de ser un actor de cierto peso. En Argentina, los actores estatales que más participación tienen son también la Cancillería y el Congreso. Sin embargo, esta participación tiende a darse en forma de acompañamiento a los proyectos y decisiones de la presidencia sin que medien diálogo o consultas, o bien, en forma reactiva cuando ya se inició un curso de acción. La Presidencia acapara en buena medida el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a las consecuencias de la participación de actores domésticos, se evidencia que la mayor participación de actores domésticos redundó en un mayor poder de agenda. En las coyunturas analizadas, la tendencia fue observar, luego de una movilización inicial de algunos actores que imponen demandas, a Brasil como el primero en sentar una posición o

proponer iniciativas, para luego ser seguido por el resto de los países de la región.

En lo que refiere a la estabilidad de la política externa, en las coyunturas analizadas pudo observarse que las posiciones sostenidas por Brasil eran similares a las sostenidas en gobiernos o años anteriores y que la amenaza de veto formal o informal de distintos actores restringió la voluntad de cambio de agencias particulares.

Por último, en cuanto al mayor poder de negociación que se derivaría de una mayor participación de actores internos en la política exterior, la evidencia es más limitada. Del análisis de las coyunturas se desprende que, al menos, existe correlación entre un mayor poder de negociación y una mayor cantidad de actores internos involucrados en la política exterior. Sin embargo, no es claro en qué medida el poder de negociación de Brasil se deriva de factores estructurales antes que de factores de política doméstica.

Como hemos visto, si bien la evidencia recabada hasta el momento no pretende ser concluyente a los efectos de comprobar nuestra hipótesis inicial, constituye un importante aporte al estudio de los determinantes domésticos de la política exterior de un país, abriendo la puerta a futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Abranches, S. (1988). "O presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, Vol. 31, No. 1, pp. 5-33.
- Albuquerque, J. (1996). "O Presidente na linha de frente da diplomacia". *Carta Internacional*, No. 35.
- Alexandre, C. V. M. (2006). "O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)". Río de Janeiro: Dissertação pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Río.
- Alice, M. (2009). "El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino". *Serie de Artículos y Testimonios*. No. 55. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf>
- Almeida, P. R. (2004). "Uma política externa engajada: a diplomacia do governó Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, No. 1, pp. 162-184.
- Barros, A. (1986). "A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores". En Muñoz, H. y Tulchin, J. (eds.). *A América Latina e a Política Mundial*. Sao Paulo: Convívio, pp. 29-42.
- Burgues, S. (2006). "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America. During the Cardoso Era, 1992-2003". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 1, pp. 23-42.
- Carvalho, M. V. (2001). "O Itamaraty, os empresarios e a política externa brasileira". *Meridiano*, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, No. 7, IBRI, pp. 11-13.
- Cason, J. y Power, T. (2009). "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 117-40.
- Cerqueira, R. (2005). *Diários do Príncipe. Imprensa e Política Externa no Governo Cardoso (1995-2002)*. Tesis de Maestría. Río de Janeiro: PUC/RIO.
- Cesar, S. (2002). *Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, UnB.
- Cheibub, Z. (1985). "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados*, Vol. 28, No. 1.
- Danese, S. (1999). *Diplomacia Presidencial*. Río de Janeiro: Topbooks.
- Dawisson, B. (2011). "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54, No. 1, pp. 67-86.
- Dawisson, B. et al. (2010). *Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro*, trabajo presentado en el séptimo encuentro de la Asociación Brasileira

- de Ciencia Política, Recife, 4 al 7 de agosto.
- De França, C. L. y Rattton, M. (2010). "Análisis e Propostas: a inserção internacional do poder executivo federal brasileiro". Fundación Fredicht Ebert.
- Faria, C. A. (2008). "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 2, pp. 80-97.
- Ferreira, M. (2005). "O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do MERCOSUL e o debate ALCA – 1989-2003". Tesis de Doctorado. Sao Paulo: PUC/SP.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo Cultura Económica.
- Lima, M. R. S. y Santos, F. (1998). "Brazilian Congress and Foreign Trade Policy". Presentación en el Congreso de la Latin American Studies Association, del 24 al 26 de septiembre, Chicago.
- Lima, M. R. S. (2000). "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2.
- Lima, M. R. S. (2008). "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?" En Lagos, R. (Comp.). *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp. 89-114.
- Limongi, F. (2006). "Presidencialismo, coalizão partidaria e proceso decisório". *Novos Estudos*, No. 76, pp. 17-41.
- Llanos, M. (2002). "El Bicameralismo en América Latina". *Arbeitspapiere*, No. 5, IIK Hamburg.
- Mainwaring, S. (1997). "Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, A. (2005). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination". *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1, pp. 138-164.
- Malamud, A. (2011). "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 3, pp. 1-24.
- Martin, L. (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton: Princeton University Press.
- Milner, H. (1997). *Interests, Institutions and Information*. Princeton: Princeton University Press.
- Mustapic, A. M. (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En Morguenstern, S y Nasif, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Neves, J. (2007). "O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA". *Contexto Internacional*, Vol.25, No.1, pp. 103-138.

- Nunes De Oliveira, A. (2003). "Legislativo e Política Externa: Das (in) conveniências da abdicação". *Working Papers Caeni*, No. 3.
- Oliveira, A y Onuki, J. (2007). Grupos de interesse e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa, en *Papéis Legislativos*, No. 8, OPSA.
- Oliveira, A. y Pfeifer, A. (2006). "O empresariado e a política exterior do Brasil". En Altemani, H. y Lessa, A. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Saraiva, pp. 389-428.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Palermo, V. (2000). "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno". *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 159, pp. 493-517.
- Pinheiro, L. (2003). "Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil". Seminario Política Externa do Brasil para o século XXI, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Puntigliano, A. R. (2008). "Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 1, pp. 28-52.
- Putnam, R. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Roder Figueira, A. (2009). *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*, Tesis de Doctorado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Sao Paulo: USP.
- Saiegh, S. (2009). "Ruling by Statute: Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates". *Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4, pp. 1342-1356.
- Sartori, G. (1996). *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora Universidad de Brasilia.
- Schenoni, L. (2012). "As possíveis causas domesticas da liderança Brasileira na América do Sul". *Contexto Internacional*, Vol. 34, No. 2, pp. 659-691.
- Schenoni, L. y Ferrandi Aztiria, A. (2011). "Congreso y Política Exterior en Argentina y Brasil". *Revista Densidades*, No. 8, pp. 79-102.
- Shugart, M. y Haggard, S. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En Haggard, S. y Mccubbins, M. (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Veiga, P. (2006). "Formação de políticas comerciais no Brasil: A mudança do padrão de raciocínio entre o Estado e a sociedade civil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 86.