

Título de la ponencia: El rol del poder legislativo en la política exterior:
Un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al
MERCOSUR.*

Autor: Mag. Damián Rodríguez Díaz

Afiliación institucional: Programa de Estudios Internacionales- Facultad de Ciencias
Sociales- Universidad de la República

Correo electrónico: rodriguezdiaz86@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo analiza la actuación del Legislativo en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, centrándose en el caso de la ratificación del protocolo de adhesión de Venezuela en los cuatro países que integran el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este trabajo busca por un lado, aportar a los estudios empíricos sobre el papel del poder legislativo en América Latina. Por otro, pretende contribuir al debate reciente sobre la influencia de esta institución en el proceso decisorio de la política exterior. A partir de ello, se establecen dos objetivos de investigación. El primero de ellos, es indagar en un conjunto de factores explicativos de la participación del Legislativo en la política exterior. El segundo, intenta explicar la lógica de actuación del parlamento para un tipo de ley internacional, a través del análisis comparativo del tratamiento legislativo que tuvo el protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur.

El argumento central es que, más allá de los arreglos constitucionales que generan distintos tipo de incentivos en la relación de poderes, y puesto que ello incide en la calidad global de la aprobación de las políticas; el dominio y éxito del poder ejecutivo en la formulación de la *polície* variará, según el tipo de rol que adopte el Legislativo en la arena exterior.

Palabras clave: Mercosur, Política Exterior, Poder Legislativo

* Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Que ciencia política para qué democracia?”, Asociación uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Introducción

El presente trabajo analiza el rol que adopta el Legislativo en la política exterior, a través del análisis empírico que compara el tratamiento legislativo que recibió el protocolo de adhesión de Venezuela en los cuatro países que integran el Mercosur (Mercado Común de Sur): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El período de estudio que abarca este trabajo (2005-2012) pretende dar cuenta del proceso político que combina factores domésticos y externos, para establecer y explicar mediante un análisis diacrónico, las diversas decisiones legislativas de la política exterior. El proceso de adhesión comenzó con la firma del acuerdo marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur en diciembre de 2005 y culminó en 2012 con la efectiva incorporación del país al bloque.

Este trabajo busca por un lado, aportar a los estudios empíricos sobre el rol del poder legislativo en América Latina. Por otro, pretende contribuir al debate reciente sobre los elementos que deben estar presentes en el análisis de la política exterior y la forma de influencia que estos tienen sobre los procesos de toma de decisiones políticas. A partir de ello, se establecen dos objetivos de investigación. El primero de ellos, es indagar en un conjunto de factores explicativos del rol que ejerce el Legislativo en la política exterior. El segundo, describe la lógica de actuación del Legislativo para un tipo de ley internacional, analizando comparativamente los casos de tratamiento legislativo que tuvo el protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur¹. Ambos objetivos descritos, pretenden responder a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la lógica de actuación del poder legislativo en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, respecto al protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur? La hipótesis general que guiará la investigación plantea que la actuación del Legislativo en relación a la política internacional propuesta por el Ejecutivo está condicionada por una serie de factores relacionados a los arreglos institucionales, el contexto económico y político de cada país, y la coyuntura internacional.

Este trabajo se enmarca dentro de la literatura politológica que cuestiona la visión del Legislativo como actor que participa *ex post* en la formulación de la política exterior y

¹Haremos referencia a un tipo de tratado internacional que modifica el statu quo, en este caso la incorporación de un nuevo país como socio comercial. Más allá de los acuerdos económicos y de los bienes públicos regionales que se puedan alcanzar en el mediano y largo plazo, son las aptitudes y valoraciones políticas respecto al controvertido ingreso del país caribeño lo que será objeto de análisis en este trabajo.

sostiene que, si bien existe una delegación de competencias al Ejecutivo en esta área de política, ello no implica necesariamente que el Legislativo abdique de sus preferencias en el tema.

La agenda de investigación sobre el rol del Legislativo y de los partidos políticos en la formulación de la política exterior, es reciente en el campo de la ciencia política, sobre todo en América Latina². Sin embargo, luego de los años 70, comenzaron a conocerse estudios que buscaban responder a distintas preguntas de investigación que situaban el debate en un ámbito intermedio entre los estudios internacionales y la ciencia política. Valenzuela (2013) señala que ese ámbito de discusión, ha derivado en esfuerzos teóricos y metodológicos para incorporar la política doméstica al análisis del comportamiento del Estado en el sistema internacional. Los aportes más influyentes, provienen de la academia europea y norteamericana. En un primer momento los estudios se centraron en la visión del Estado como actor racional y unificado, centrándose en el análisis de la toma de decisiones, negociación y en el trazado de la política exterior (Allison, 1971, George, 1988,). Luego, aparecieron estudios como el de Putnam (1988), Lindsay, (1992) Milner (1997) y Martin (2000), que buscaban responder cómo los actores internos de un Estado interpretan los incentivos del sistema internacional y a su vez como era la interacción de estos en el marco de una distribución desigual de competencias. Recientemente, han surgido aportes algunos aportes que analizan la relación de distintas variables para explicar el comportamiento y las preferencias del legislador en política exterior, analizando las características ideológicas, partidistas y de interés económico.

La literatura latinoamericana, por su parte³, ha tenido una agenda de investigación similar a la descrita anteriormente, centrando la explicación en torno a variables ideológico-partidistas y concluyendo que la ideología del legislador es un posible predictor de la

²La visión predominante en la literatura, sostiene la tesis de que en los procesos de toma de decisiones de política internacional, el ejecutivo es el principal *decisor-making*, y el parlamento actúa como espectador *ex post facto*. La validez de este argumento se apoya en la evidencia que proporcionan los distintos arreglos institucionales de los sistemas presidencialistas. La literatura comparada sobre instituciones políticas en América Latina, ha evaluado la capacidad y actividad legislativa que tiene los poderes ejecutivo y legislativo. Respecto a este último, han caracterizado legislaturas con roles más proactivos en el proceso legislativo de las *policies*, como también aquellas que con un rol marginal, funcionando “como un apéndice del ejecutivo, con pocas capacidades o disposición para vigilar la conducta del gobierno” (Morgenstern, 2002). Según esta literatura, el diseño institucional es el que impone asimetrías de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en la elaboración y ejecución de la política exterior.

³ Ver, Lima y Santos, (2001); Chasquetti, (2007); Feliu, Olivera y Gladino (2007, 2009) Onuki, Ribero y Oliveira, (2009); Anastasia, Mendoza y Almeida, (2012).

ratificación de los tratados internacionales y de la orientación de la política exterior de un país⁴. A pesar del avance de estos estudios de caso nacionales, no existen suficientes estudios comparados en la región sobre el tema, lo cual ha imposibilitado hasta el momento, identificar tendencias y patrones regionales sobre la el rol del legislativo en la política exterior.

Haciendo uso de sus prerrogativas institucionales, le corresponde al Legislativo ratificar o vetar las leyes internacionales que negocia y suscribe el Ejecutivo en el sistema internacional. Para comprender la temática aquí abordada, el trabajo está organizado en tres secciones. En la primera, se establecerán los lineamientos teóricos y la metodología del trabajo. En la segunda sección, se analizan los aspectos formales de toma de decisiones en el Mercosur, y se realiza un recorrido histórico de sus distintas etapas. En la tercera sección, se describe y analiza el tratamiento legislativo del protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur, analizando los arreglos institucionales que estructuran los incentivos en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la composición partidaria del Legislativo de los cuatro países analizados y el intercambio comercial de cada uno de los países del bloque regional con Venezuela. Por último, se establecerán algunas reflexiones finales, respecto a la evidencia empírica y los lineamientos teóricos presentados.

Capítulo I: Argumentaciones teóricas sobre toma de decisiones y legislativos en política exterior

Este acápite tiene como finalidad presentar un esquema analítico y conceptual que examine las distintas variantes de la literatura sobre la actuación del Legislativo en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Se presentan enfoques teóricos generales, y otros inclinados hacia enfoques más sustantivos. Se hará un recorrido por la literatura, con la finalidad de rastrear los principales factores que han sido señalados como explicativos de la actuación del Legislativo en el proceso decisorio de la política exterior. En la primera parte se presenta el enfoque clásico sobre toma de decisiones en política internacional. Luego, se exponen los principales aportes teóricos de los internacionales-

4 Los tratados internacionales se crean a partir de acuerdos entre el Presidente y los mandatarios de otros países para resolver situaciones políticas y jurídicas que involucra a dos o más partes. Para que el tratado sea válido, requiere la ratificación del Poder Legislativo, una vez cumplido este proceso, el tratado adquiere carácter de norma constitucional, por tanto resultarán vinculantes, modificando el ordenamiento interno de las partes que lo constituyen.

institucionalistas, y por último se presenta el estado del arte de trabajos empíricos más recientes sobre el rol de los Legislativos de América Latina en política exterior.

I. a. Enfoques clásicos de toma de decisiones en política internacional

El proceso de toma de decisiones de política internacional es un conjunto integrado de actores y reglas que se encuentra influenciado por factores que pueden ser de naturaleza distinta tanto domésticos como internacionales. Por tanto, resulta ser un proceso político dinámico en el que se suceden y alternan distintas etapas: se establece una determinada situación que requiere una solución, se da inicio a un juego político que impondrá la necesidad de llevar adelante diversas interacciones estratégicas entre los jugadores (actores del juego), estos a su vez contarán con algún tipo de información por la cual evaluarán qué acciones adoptan, identificarán alternativas y negociarán con la finalidad de alcanzar la decisión más deseada, la que más se acerque a sus preferencias.

Diversas contribuciones se han realizado desde disciplinas como la ciencia política, las relaciones internacionales y la economía, intentando explicar por qué algunos actores o instituciones deciden interactuar e intercambiar entre sí. Luego de la segunda mitad del siglo XX, esta agenda de investigación se vio impulsada por el desarrollo y predominio de los postulados del paradigma realista de las relaciones internacionales⁵. La academia norteamericana ha sido pionera en este tipo de estudios, influenciando esta área de investigación con numerosos trabajos que intentaron explicar el comportamiento y la interacción de los actores domésticos en el sistema internacional. Dichos estudios, entienden al Estado como el actor unificado en las relaciones internacionales que, dotado de racionalidad, le permite aglomerar en una única visión –el interés nacional–, las diversas preferencias e intereses que se suscitan en las estructuras institucionales internas que coexisten en él.

5 El debate existente en la literatura politológica sobre temas internacionales, se ha centrado en los determinantes externos de la política internacional. Este debate se enmarcó bajo el predominio de la visión realista de las relaciones internacionales, situación que ha contribuido a la marginalización de enfoques que prestaban mayor atención a variables domésticas. El realismo político está amparado bajo premisas que dificultan este tipo de abordaje, de forma simplificada, podemos decir que las premisas son: 1) la centralidad del Estado, considerado como “caja negra” o como un actor racional unificado (los realistas no parecieron estar interesados en especificar y desagregar la “unidad” Estado, a los efectos de entender cómo se constituye tal entidad), 2) énfasis en las relaciones de poder y en la supervivencia del “poder, por el poder” y 3) la anarquía como una característica inherente a la esfera internacional (Morgenthau, 1951; Waltz, 1996)

Un clásico, pero seminal trabajo sobre procesos de toma de decisiones en política internacional, fue el de Graham T. Allison (1971), quien aportó una visión teórica a través de varios modelos explicativos de un estudio de caso; la crisis de los misiles en Cuba de 1960. Otro aporte clásico, sobre *political decision making* es del norteamericano Alexander George (1980, 1991), quien en su libro denominado: *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*, siguiendo los criterios analíticos expuestos por Allison, establece distintos modelos y procedimientos deseables de toma de decisiones en política internacional. Así, argumenta que la *decisión* se produce en tres subsistemas interrelacionados entre sí: 1) el “contexto individual”, donde se considera al titular del ejecutivo, en este caso el Presidente o el/los secretarios de Estados, 2) el “contexto de pequeño grupo”, que participa el titular del ejecutivo con un pequeño grupo de asesores, y 3) el “contexto de organización”, que vincula procesos organizados entre agencias y departamentos vinculados a la acción exterior del país, coordinados de manera jerárquica por poder ejecutivo.

La reciente literatura sobre formulación y toma de decisiones en política internacional, ha desarrollado dimensiones conceptuales que intentan dar cuenta de la complejidad que reviste el análisis de esta temática. La confusa articulación que se produce entre factores internos y externos, la propia dinámica institucional en la que operan los actores y los procesos decisionales a *multi-nivel*, son aspectos que requieren de marcos analíticos con mayor rendimiento explicativo. Russell (1991) y Van Klaveren (1992), desarrollaron esfuerzos explicativos para comprender la dinámica difusa que se produce en torno a una decisión de política internacional en los regímenes presidencialistas de América Latina.

I. b El enfoque internacional-institucionalista

A diferencia del enfoque clásico que analizamos anteriormente, los autores que se exponen a continuación intentan responder a la pregunta teórica de cómo los actores en la arena doméstica formulan políticas y toman decisiones respecto a la acción exterior de un país. Se exponen las contribuciones teóricas de dos autores, Putnam (1988) y Martin (2000).

El seminal aporte que intenta explicar la lógica y la dinámica de los procesos decisivos en política internacional, fue el mencionado trabajo de Robert Putnam (1988,1996) que, bajo la metáfora del *juego en dos niveles*, ofreció proposiciones teóricas para entender la conexión que existe entre las arenas del juego, enfocando el análisis en el rol que desempeñan los actores domésticos y cómo estos responden a una lógica de doble nivel (internacional y doméstica). Este enfoque permite identificar actores y sus intereses, además de las interacciones estratégicas y las alternativas que estos procesan en cada una de las arenas de juego, enfatizando en la simultaneidad que existe entre los niveles del juego cuando se formula y decide la política exterior. El primer Nivel (I) es donde se generan las decisiones internacionales llevadas a cabo entre los representantes del Ejecutivo de los países involucrados y en el Nivel (II), se producen las negociaciones domésticas, de modo que cada grupo discute si es pertinente o no la ratificación del acuerdo planteado en el nivel I⁶. El juego de los dos niveles permite integrar de forma simultánea las dos arenas de juego, donde el Presidente o algún miembro del Ejecutivo con facultad negociadora, participa en ambos niveles, encontrándose el mediador o “negociador principal” en el nivel I y en el nivel II. Es decir, la tarea que enfrenta el Presidente y su equipo antes de asumir la decisión es la de hacer viable la negociación en ambos niveles. Esta interacción continua deberá arrojar respuestas a las distintas demandas que se producen en ambos niveles; es decir, que lo que se discute y negocie en la arena internacional, deberá contar con respaldo en la arena doméstica, y a la inversa, lo que se negocie en el nivel interno debe ser aprobado por la contraparte negociadora en el nivel externo. En el nivel II se encuentran los grupos de interés, los partidos políticos, los burócratas, etc. que presionan a través de distintas estrategias, en su búsqueda de construir coaliciones para imponer sus preferencias.

Posteriormente, Lisa Martin (2000) en su trabajo, “*Democratic Commitments: Legislatives and international cooperation*”, elaboró cuatro hipótesis teóricas que indagan en la naturaleza de la participación del Legislativo en la cooperación internacional. Su trabajo se enmarca en la visión constructivista de las relaciones internacionales, que postula la idea de que al no existir autoridad por encima de los Estados nacionales que regule los

6 Level I-“*Bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement; call that Level I*” and Level II- “*Separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement; call that Level II*” (Putnam, 1998:436).

procesos y las relaciones entre ellos, obliga a los Estados a seguir un comportamiento cooperativo y de compromisos creíbles para afianzar la confianza. Según la autora, la institucionalización de la participación legislativa en la política internacional es el factor que amplía la credibilidad de los compromisos entre los Estados. Para profundizar los procesos cooperativos, los Estados necesitan aumentar la credibilidad de sus compromisos y esto se produce cuando las negociaciones de los mandatarios en la arena internacional son legitimadas por los legisladores; a partir de esta premisa surgen las dos primeras hipótesis que propone la autora:

Hipótesis de la credibilidad: la participación legislativa en cooperación internacional institucionalizada conduce/genera a una mayor credibilidad de los compromisos internacionales. De hecho, en situaciones de conflicto de intereses entre el poder ejecutivo y el legislativo, la credibilidad puede ser mejorada mediante la institucionalización de la participación legislativa. Si la contraparte en una negociación ve/percibe el involucramiento de la legislatura/poder judicial, tendrá mayores seguridades de que un acuerdo llegue efectivamente a implementarse.

Hipótesis de la cooperación: la participación legislativa institucionalizada genera mayores niveles de cooperación internacional (2002:32).

La autora enfatiza la idea de que los legisladores pueden influenciar los resultados de política internacional de diversas maneras, incluso cuando hay delegación al Poder Ejecutivo en este ámbito de política pública⁷. La relación de los poderes en el proceso decisorio de la política internacional, ocurre en un contexto de delegación en el que el Legislativo es el *principal* y el Ejecutivo es el *agente*⁸. La delegación de poderes del Legislativo al Ejecutivo no necesariamente significa abdicación, el punto está cuando comienzan a existir divergencia de preferencias entre el principal y el agente. En los regímenes presidencialistas de América Latina la situación es quizás más complicada ya que el control del agente (Ejecutivo) por el principal (Legislativo), varía según los arreglos constitucionales que regulan la delegación o la inexistencia de tales mecanismos, donde la

7 En su trabajo Martin, distingue entre la idea de influencia y de participación (*activity*). Influencia y participación no son idénticas, no existe necesariamente un alto grado de correlación entre ellas. Los actores que tienen más poder, son aquellos que ejercen por lo general más influencia sobre los resultados del proceso decisorio, y quizás sean aquellos que precisan practicar menos acciones. En tal sentido, para evaluar la influencia efectiva de determinado actor político en el proceso decisorio, lo más adecuado según la autora es atender más los resultados que el proceso en sí (2000:7).

8 La lógica de delegación del principal/agente que propone la autora, se basa en la idea desarrollada por McCubbins (1999) que sostiene que la delegación ocurre cuando una persona o grupo (principal), selecciona a otra persona o grupo para actuar en su nombre. Los motivos por los cuales se delega poder, son generalmente basados en la búsqueda de eficiencia.

delegación se transformaría en abdicación. A partir de esta explicación, la autora propone dos hipótesis, sobre la influencia y la delegación:

Hipótesis de la delegación: en base a teorías de la delegación, esta hipótesis propone que la variación en la voluntad del poder legislativo de delegar será una función de la cercanía entre las preferencias del ejecutivo y las del legislativo (operacionalizadas como control partidario del gobierno y grado de disciplina partidaria). Las legislaturas se inclinarán por institucionalizar su participación en esfuerzos de cooperación internacional cuando haya un mayor grado de conflicto de intereses entre el ejecutivo y el legislativo.

Hipótesis de la influencia: los Ejecutivos son incapaces de manipular las estructuras de la participación legislativa para evitar su influencia en temas de cooperación internacional (2002:32).

I. c Poder legislativo y política exterior en América Latina

En la literatura latinoamericana, han sido pocos los trabajos que se enfocaron en el rol que desempeña el Legislativo en el proceso de formulación y toma de decisiones en política exterior (Lima y Santos, 2001; Alexandre, 2006; Chasquetti, 2007; Feliu, Olivera y Gladino, 2007, 2009; Onuki, Ribero y Oliveira, 2009; Almeida y Santos, 2011, Anastasia, Mendonça y Almeida, 2012). El debate existente en la ciencia política, y en las relaciones internacionales, sostiene la tesis de la centralidad del Ejecutivo, situación que ha contribuido a percibir al Legislativo como institución residual en la formulación de la política internacional. La centralidad del presidente en el proceso decisorio, incentivó la aparición de diversos trabajos, que se enfocaron en aspectos más generales que describen a los regímenes presidencialistas en América Latina y en las diversas actitudes que los mandatarios adoptan ante este tipo de política pública⁹.

Hasta el momento, si bien algunos de los trabajos publicados sobre la actuación del Legislativo en política exterior, sostienen la tesis de que el este mantiene cierto rol en la toma de decisiones, sigue siendo indiscutible la predominancia del ejecutivo en tal materia. La relevancia del Ejecutivo viene dada por el hecho de que, el presidente, sin contemplar las preferencias de los legisladores es quien puede establecer y definir las condiciones de política exterior. Una posible explicación que surge respecto a la afirmación anterior, proviene de los elementos que caracterizan a una política internacional y de los temas que ella puede abarcar. El enfoque clásico, fortaleció la tesis de que los actos internacionales son logrados con amplia autonomía por parte del Ejecutivo. Si tal afirmación resultase

⁹ Respecto a lo anterior, es posible observar diversas formas del juego presidencial, esto se debe a las diversas actitudes que un determinado presidente puede desarrollar ante la conducción internacional de su país, puede ser más activo en la formulación de la política, o puede optar por delegar roles en las distintas agencias o carteras ministeriales, reservándose para sí solos las decisiones definitivas (Wilhelmy, 1984, Danese, 1999).

cierta, es preciso indagar- teórica y empíricamente- la forma con la que el presidente logra construir y unificar el *interés nacional* de un país, ya que éste se constituye sobre la base de una amplia pluralidad de intereses en la arena doméstica.

En los países latinoamericanos, al igual que en otras regiones, la iniciativa exclusiva de emprender acciones internacionales con otros Estados o con Organismos Internacionales, es potestad constitucional del titular del Ejecutivo, mientras que al Legislativo se le adjudica la competencia institucional de ratificar los acuerdos internacionales. Es decir, una vez que el presidente da inicio a una negociación en la arena internacional y concreta un acuerdo, deberá enviarlo necesariamente para su correspondiente ratificación a la arena doméstica¹⁰. El parlamento, entonces, enfrenta la decisión de aprobar o rechazar la proposición que realiza el ejecutivo.

Como podrá apreciarse, la tesis antes descrita enfatiza la centralidad del Ejecutivo en la construcción de la política internacional, descartando la interacción entre los poderes y la dinámica entre los actores del proceso decisorio. La diplomacia presidencial o también denominada diplomacia de cumbres, resultó ser una práctica política que ganó cuerpo e importancia en la región latinoamericana. La proliferación de foros de participación y de reuniones de Jefes de Estado (diplomacia de cúpula para los brasileños), han sido mecanismos que soslayaron la importancia que tiene para un país, contar con una óptima inserción en la comunidad internacional. La burocracia diplomática, -de funcionarios de carrera- logró ser complementada por la acción y participación presidencial de manera directa en instancias críticas o de difícil decisión.

Relacionado con la tesis descrita anteriormente, otro factor que contribuyó a la escasez de investigaciones, es la noción de que la acción internacional de un país requiere de un cuerpo técnico especializado al exigir un conocimiento exhaustivo en la materia. La experticia y profesionalidad en este ámbito de política pública se desarrolla en la esfera presidencial y al interior de las dependencias gubernamentales. Según esta perspectiva, la formulación de la política exterior resulta ser un ámbito exclusivo y de poco debate

10 Existen algunas críticas hacia la institución parlamentaria, específicamente en su capacidad para la formulación de políticas públicas. Esta institución ha sido caracterizada por su debilidad o por la pasividad que adopta frente a las acciones que inicia el ejecutivo, o por no cumplir una de las principales funciones que le son atribuidas, como la de fiscalización de las acciones que emprenden otros actores del sistema político, o por comportarse como una caja de resonancia deliberativa que legitima pasivamente las decisiones presidenciales.

partidario. Si tal aspecto resulta cierto, sería válido afirmar la idea que los legisladores están desprovistos de experticia, factor que imposibilitaría una participación efectiva en asuntos exteriores. Siguiendo esta lógica, el Ejecutivo no solo goza de la centralidad decisional, sino que posee grandes ventajas informacionales sobre el resto de los actores que participan en la cadena decisoria, dando lugar a una situación de desigualdad y asimetría en el juego político. Esto alimentó la crítica hacia el Legislativo como institución débil, y que en los momentos de adoptar un rol activo en la política exterior fomentan la parálisis de gestión, cuando por ejemplo demoran o vetan un tratado que inicia el Ejecutivo. Es decir, según la crítica, cuando el Legislativo se comporta como un actor de veto, obstaculiza el proceso de una política pública, en palabras de Lisa Martin (2000), la situación de obstrucción contribuiría a la disminución de la credibilidad de los compromisos que asume el Ejecutivo en la arena internacional¹¹. Concomitante con lo anterior, otro factor que contribuyó a la visión pesimista o alimento la hipótesis del Legislativo débil (Mezey, 2011) en la formulación de la política exterior, está asociado con aspectos institucionales e históricos de los países de la región en este ámbito de política, es decir, son pocas las veces que los legisladores han rechazado los acuerdos internacionales que inicia y propone el Ejecutivo¹².

Los trabajos que han indagado en esta temática, consideran un único juego político que consta de dos tiempos, el primero de ellos refiere a la entrada de la proposición legislativa del Ejecutivo en el Legislativo y el segundo repasa el resultado de esta institución, es decir cuando la ratificación ya logró alcanzar el nivel ley. No obstante, la lógica de actuación del parlamento *ex ante* de que la propuesta sea formalmente presentada para su respectivo trámite legislativo, aún no ha sido explorada en profundidad. En un reciente trabajo que indaga en las preferencias y en el curso de acción de la política exterior para el caso brasileño, Anastasia, Mendoça y Almeida (2012) consideran pertinente

11 Si bien en el marco del presidencialismo latinoamericano, la función legislativa reside principalmente en el poder ejecutivo, el presidente no define unilateralmente la agenda, debiendo considerar los intereses del legislativo. En un estudio que realizó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual Stein; *et.al* (2006:57), plantean una categorización de los parlamentos, en función de sus capacidades legislativas y de la evaluación cualitativa de la función efectiva desempeñada por las legislaturas: 1) Legislaturas relativamente limitadas, 2) Legislaturas reactivas, 3) Legislaturas reactivas constructivas y 4) Legislaturas proactivas.

12 En un estudio sobre las características del parlamento uruguayo, Chasqueti (2012) analiza la legislación aprobada antes y después de la reforma de 1967. En el primer período de 1947 -1967, fueron presentadas 89 leyes que refieren a acuerdos y convenios internacionales, los mismos fueron ratificados en su totalidad. Para el período 1990-2010 se presentaron 496 leyes internacionales que también fueron aprobadas en su totalidad (2012:41).

observar el diagrama de flujo entre los distintos tiempos en los cuales se manifiesta el curso de acción de la propuesta de ratificación.

Lima y Santos (2001) realizan un estudio sobre el Congreso brasileño y el comercio exterior, siguiendo los postulados teóricos de Martin (2000). Parten de tres premisas para explicar la delegación de poder decisorio del Legislativo al Ejecutivo en esta área de política. Básicamente, la delegación es necesaria ya que los temas de comercio exterior, generan presiones y excesos distributivos de sectores económicos y otros grupos de interés sobre los legisladores. La política exterior envuelve experticia y profesionalidad, por lo cual necesita de cargos especializados y con permanencia en el cargo. Las decisiones deben ser estables ya que reflejarían la credibilidad de los compromisos que asume el país en el contexto internacional. Estos autores consideran que si bien la política exterior es atribución del Ejecutivo, nada puede ser hecho en desacuerdo con las preferencias de la mayoría de los legisladores. Es decir, el problema de la delegación no es relevante para el legislador en tanto el statu quo fuera la solución de equilibrio. En la medida que las decisiones de política exterior se alejen de la posición del legislador mediano¹³, la delegación de autoridad en el Ejecutivo se torna cada vez más ineficiente, y en vez de hablar de delegación, se está hablando de abdicación.

El caso uruguayo fue abordado por Chasqueti (2007), que estudió el proceso legislativo de la política exterior entre 2005 y 2007. Basándose en la lógica de *veto player* de Tsebellis, estableció la hipótesis de que bajo ciertas condiciones, las comisiones parlamentarias pueden transformarse en puntos críticos para la tramitación de las políticas públicas. En el estudio se muestra que la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados se ha transformó en un punto crítico (*veto point*) del proceso legislativo de la política exterior. Tomando como indicadores, por un lado, el tiempo que insumió el proyecto en cada comisión y cámara y, por otro, la votación del proyecto en el pleno, el autor concluye que los proyectos relativos a determinados *issues* de política exterior, como por ejemplo Mercosur y Venezuela son los más retenidos por las comisiones, ya que generan sesgos ideológicos a pesar de la mayoría que el gobierno tenía en el Legislativo.

¹³ Legislador mediano es aquel que se encuentra en el centro del espectro político, cuyo apoyo se necesita para lograr la mayoría. Contar con el apoyo de este legisladores, significa controlar la Cámara.

Los casos argentino y chileno han sido puestos en comparación en un estudio realizado por Feliú, Oliveira y Galdino (2007, 2009) y por Onuki, Ribero y Oliveira (2009). Los autores se preguntan de qué manera se distribuyen las preferencias en distintos *issues* de política exterior. Tomando como unidad de análisis la cámara baja de cada país para el período 2002-2006 y 2006-2007, consideran como factor explicativo la ideología del partido para construir un mapa que ilustra puntos ideales en términos de política exterior. La correlación entre ambos casos arroja como resultado un mismo patrón de comportamiento respecto a las preferencias; es decir, ante determinados *issues* de política, la estructura del voto se constituye de igual manera.

Este trabajo, en base a los enfoques anteriormente referidos sobre toma de decisiones en política internacional procura establecer un enfoque ecléctico. Por un lado, la perspectiva clásica de los modelos explicativos de Allison (1971) y George (1990) centran el análisis en la lógica del juego político, y enfatizan únicamente en la actuación presidencial en la formulación de la política internacional. Si bien la discusión teórica de estos autores revela aspectos útiles para comprender el fenómeno del proceso decisorio, resulta insuficiente cuando intentamos responder teóricamente a la pregunta de qué lleva al Legislativo a querer alterar la proposición del Ejecutivo en esta área de política. Si bien la propuesta de Van Klaveren (1992) y de Russell (1991) apuntan a establecer dimensiones conceptuales que consideran la presencia de actores estatales y no estatales en la cadena decisoria de la política exterior, la explicación de estos autores resulta insuficiente si se quiere indagar en la interacción que se produce en el *checks and balances* entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por otro, la contribución teórica que ofrecen los trabajos de Putnam (1998) y Martin (2000), permite entender e interpretar los distintos puntos de decisión en torno a una política exterior. El análisis del juego político en las dos arenas,-doméstica e internacional-, y la relación entre los poderes-Ejecutivo y Legislativo-, constituye un marco analítico clave, que resulta más comprehensivo del fenómeno que queremos abordar en este trabajo.

Capítulo II. Descripción analítica del proceso legislativo en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay del protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur

Hasta aquí hemos visto que los dispositivos institucionales asignados al Presidente y al Legislativo, determinan en cierto modo la lógica de actuación en la formulación de la política exterior. También constatamos que no todos los parlamentos de la región actuaron con la misma lógica frente al ingreso de Venezuela al bloque regional. La singularidad que revistió el proceso decisorio, produjo una correlación de fuerzas de los partidos políticos en los Legislativos, que dividió el escenario decisorio incluso donde el presidente tenía mayoría legislativa, como en Argentina y en Uruguay.

Recordemos que la función reactiva de un Legislativo supone la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos que envía el Ejecutivo. En el caso de la política internacional, la función se circunscribe únicamente a la aprobación o rechazo, no pudiendo introducir modificaciones, mientras que la decisión de firmar o adherirse a un tratado corresponde exclusivamente al Presidente, tal como se vio en la Tabla 1. Por tanto, el papel del Legislativo consiste en la ratificación del tratado en la arena doméstica. En caso contrario, el negociador principal (Putnam, 1988), el presidente, debe salir a la arena internacional a (re) negociar la propuesta.

El análisis empírico que presentamos, surge de la narrativa analítica del proceso legislativo en los cuatro países. Se presentarán los principales puntos decisorios en torno a la política aquí analizada, para determinar las distintas interacciones estratégicas que llevaron los actores hasta lograr resultados diferentes. Para ello, se presentan datos que caracterizan los parlamentos y su lógica de actuación en el momento de la discusión y votación del ingreso de Venezuela al bloque regional. Se toman en cuenta las variables independientes consideradas en el estudio, para explorar la forma en la que el Legislativo aprobó, demoró o rechazó la proposición del Ejecutivo en materia exterior.

II. a La lógica de actuación del Legislativo en el proceso decisorio de incorporación de Venezuela al Mercosur

El proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur culminó su primera etapa al consensuarse el protocolo de adhesión, tras la firma del Acuerdo de Complementación

Económica de Venezuela junto a Colombia y Ecuador¹⁴. El 4 de julio de 2006, los Presidentes de Argentina (Néstor Kirchner), Brasil (Ignacio Lula da Silva), Paraguay (Nicanor Duarte), Uruguay (Tabaré Vázquez) y Venezuela (Hugo Chávez) suscribieron, en la ciudad de Caracas, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur¹⁵. Una vez realizada la ratificación, Venezuela disponía como máximo de un plazo de cuatro años para adoptar plenamente el arancel externo común del Mercosur, el nomenclador y la normativa vigente dentro del bloque. La efectiva incorporación como miembro pleno, se daría tras la ratificación del Protocolo por los Estados y el posterior depósito de los instrumentos de ratificación en Paraguay (según lo establecido por el Protocolo). Posteriormente, en un plazo de treinta días a partir de ser llevado a cabo tal procedimiento, estaría ya vigente el Protocolo y, en consecuencia, Venezuela pasaría a tener los mismos derechos y obligaciones que los restantes miembros del Mercosur. Durante los meses siguientes a la suscripción del protocolo en julio de 2006, solo Argentina y Uruguay habían ratificado el acuerdo.

Uruguay.

El 19 de julio de 2006, días después de la suscripción del protocolo en la ciudad de Caracas, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el pedido de aprobación del tratado para el ingreso de Venezuela al bloque¹⁶. El proyecto se introdujo el 25 de julio del mismo año por la Cámara de Senadores, que por medio de la mesa directiva derivó el proyecto para su respectivo tratamiento en la Comisión de Asuntos Internacionales (CAI). El 26 de julio, la CAI dio cuenta del ingreso del proyecto proveniente del Poder Ejecutivo, pero no lo sometió a tratamiento. En ese momento, la CAI era presidida por el Senador del Movimiento de Participación Popular (MPP)- fuerza mayoritaria dentro de la coalición de

14 Disponible en: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>

15 Disponible en:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf

16 En el mensaje presidencial firmado por el entonces Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez en Consejo de Ministros, se reafirma la trascendencia de la incorporación de la Venezuela para el avance y profundización del proceso de integración regional. Además, se señala que Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR según los compromisos derivados del Protocolo, bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral. <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2006110826-00.pdf>

gobierno (FA)-, Eleuterio Fernández Huidobro. El proyecto permaneció en la Comisión durante tres meses. En octubre del mismo año, la CAI designó al Senador José Korzeniak, del Partido Socialista (PS), como miembro informante de proyecto. La CAI, bajo la presidencia del Senador Alberto Curiel del Partido Comunista (PC), votó el proyecto el 26 de octubre que fue aprobado por 8 votos afirmativos y 5 negativos.

La CAI estaba integrada por los Senadores, Sergio Abreu del Partido Nacional (PN), Carlos Baráibar(FA) , Luis Alberto Heber (PN), José Korzeniak (FA), Rafael Michelini (FA), Enrique Rubio (FA) y Julio María Sanguinetti (PC). El debate en ella fue intenso: todos los miembros pidieron la palabra para exponer justificar su votación. El miembro informante por el partido de la mayoría (FA), enfatizó en la decisión presidencial de los cuatro países del bloque y la voluntad manifiesta de estos para incorporar el país andino. El 27 de octubre el debate fue llevado a la Cámara de Senadores. Allí hubo argumentos a favor de la ampliación del bloque regional. El Senador Korzeniak, explicó en el pleno que era previsible, como había ocurrido en la CAI y en todos los casos en que se ha tratado el tema de las relaciones con Venezuela, que el Partido Nacional y el Partido Colorado se opondrían al estrechamiento de las mismas. El miembro informante, explicó que las diferencias políticas que se puedan tener con actitudes o estilos del Presidente de Venezuela no pueden ser un justificativo para no estar de acuerdo con su ingreso como miembro pleno del Mercosur.

Posteriormente, hizo uso de la palabra el Senador del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, aludiendo a que la votación en contra de su partido era porque consideraban un error político del MERCOSUR -“político” en un sentido amplio: político comercial, político diplomático y político democrático- incorporar a Venezuela como miembro pleno. Consideraba la incorporación, si se quiere, abrupta, resuelta en tres días en Buenos Aires. El Senador refirió que Venezuela seguía llevando adelante una política diferente a y reñida con la política arancelaria de los cuatro miembros del MERCOSUR¹⁷. El pleno en la Cámara, aprobó el proyecto con 16 votos en contra y 25 a favor, y pasó posteriormente a la cámara de diputados donde ingresó el 1 de noviembre. En la Cámara Baja el tratamiento del proyecto fue rápido. El mismo día fue derivado a la CAI de la Cámara, que dictaminó a

17 Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20061031s0048.pdf>

favor y le dio paso al pleno que sesionó ese mismo día. La ratificación del proyecto de ley avalaba la incorporación de Venezuela como miembro pleno al bloque regional y fue aprobada por una mayoría de 53 votos el 2 de noviembre de 2006. De esta forma, Uruguay fue el primer país en ratificar el protocolo de adhesión de Venezuela como miembro pleno del bloque regional. El proyecto se convirtió en ley luego de que el Poder Ejecutivo lo promulgara el día 6 de noviembre de 2006.

La relación entre Uruguay y Venezuela se fortaleció y profundizó notoriamente desde 2005. Ambos países han suscrito acuerdos bilaterales en torno a cuatro direcciones principales: financiamiento de proyectos estatales, seguridad energética, cooperación y comercio (Hernández, 2009). Este incremento responde, en parte, a la proximidad política - si bien a veces emergieron matices¹⁸ - entre los gobiernos de ambos países, que cumplió el rol de elemento básico común desde el cual se proyecta el vínculo. La relación cooperativa que predomina en el período fue sustentada por la existencia de intereses comunes y coincidentes. A su vez, más allá del nivel bilateral, la creciente dinámica que asumió la dimensión política en la etapa de la Patria Grande del bloque regional, fue un factor que favoreció la puesta en juego y valorización de dichas afinidades en la esfera multilateral y regional.

Respecto a la incorporación de Venezuela al Mercosur en 2006, resalta la velocidad con la que el proceso de adhesión fue llevado adelante por el gobierno. En la adhesión de Venezuela al Mercosur, se destaca el rol jugado por Uruguay en algunos pormenores del trámite legislativo como ya hicimos referencia. Aquí, responden a un doble interés uruguayo por facilitar y promover el ingreso de Venezuela: por un lado, ofrecer respuestas al apoyo prestado por Venezuela a nivel bilateral; pero también, por otro lado, contrabalancear el creciente bilateralismo entre Argentina y Brasil al interior del bloque, que venía perjudicando crecientemente a Uruguay (Hernández, 2009). El Parlamento ratificó aceleradamente el ingreso de Venezuela antes de la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo en noviembre de 2006, a pedido del Presidente Tabaré Vázquez. La coalición de izquierda del FA controlaba mayoritariamente el número de escaños, tanto en la Cámara Baja como en Senadores. Este es uno de los factores que explica la velocidad

18 En 2005, Uruguay suscribió un Tratado de Protección Recíproca de Inversiones con los Estados Unidos, e intento en los años 2006 negociar un Tratado de Libre Comercio con dicha potencia.

con la que actuó el Legislativo en la aprobación del proyecto de ley respecto a la incorporación de Venezuela al Mercosur.

Argentina.

En el caso de Argentina, el Poder Ejecutivo envió el proyecto de ley para su ratificación al Congreso de la Nación el 15 de noviembre de 2006. El tratamiento *fast track* del proyecto, duró dos semanas. El Parlamento argentino cuenta con una comisión unicameral que trata los asuntos referidos a temas internacionales, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, y con una comisión mixta que trabaja específicamente los temas que refieren al bloque regional, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. El proyecto de ley ingresó por ambas comisiones el 17 de noviembre de 2006, y las dos se pronuncian a favor del protocolo el 29 de noviembre de 2006. La sesión del pleno en Senadores se realizó en la mañana del 6 de diciembre de 2006. La votación en Senadores resultó unánime con 40 votos a favor. El jefe del bloque mayoritario del Frente para la Victoria (Partido Justicialista), Miguel Ángel Pichetto, alineado con los intereses del Presidente Néstor Kirchner pidió que el asunto se tratara en primer lugar, apenas iniciada la sesión, con el fin de poder girarlo de inmediato a la Cámara baja y que se convirtiera en ley ese mismo día. La decisión en la Cámara alta se produjo el día antes de la llegada del presidente venezolano, Hugo Chávez, a la Argentina para reunirse con el Presidente Néstor Kirchner¹⁹.

En la Cámara Baja la votación del proyecto de ley se produjo por una mayoría de 160 votos afirmativos, 12 negativos y 8 abstenciones. Los votos negativos al proyecto provinieron del bloque político Propuesta Republicana (PRO)²⁰, identificados como de

19 <http://www.lanacion.com.ar/865480-llega-chavez-a-la-argentina-con-sancor-y-capella-en-la-agenda>

20 El PRO manifestó su disconformidad con la inclusión de Venezuela al Mercosur por considerar que se trataba de un país "antidemocrático" y acusó al país miembro de aprovechar la sanción a Paraguay para tomar esta medida. El jefe del bloque de diputados nacionales del PRO, Federico Pinedo, quien voto en contra al proyecto de ley en la Cámara de Diputados en 2006, recordó que su bancada siempre se opuso al ingreso de Venezuela al Mercosur porque "*el gobierno de (Hugo) Chávez no cumple con la cláusula democrática exigida para ser miembro, al atacar la prensa libre y no respetar otras libertades civiles*". En esta línea, el diputado agregó: "*No nos extraña este gesto del Gobierno argentino por su estrecha relación con Chávez, pero sí nos sorprende de Brasil, que en su pretendido rol de rector de la región hasta ahora había actuado con prudencia*". El diputado sostuvo que el hecho de que "*Paraguay esté suspendido no quiere decir que el resto de los países puedan reemplazar su soberanía*", y evaluó que "*los demás países del Mercosur no pueden desconocer la soberanía del pueblo paraguayo de aceptar o no a Venezuela, es totalmente antidemocrático*". Fuente: Portal web Terra, en base a la Agencia Nacional de noticias (NA) <http://www.noticiasargentinas.com>

centro-derecha, una de las principales fuerzas opositoras al bloque político mayoritario del partido del Presidente. El claro dominio del partido del Presidente (Partido Justicialista) en ambas Cámaras (Gráfico 2), se refleja en la alta disciplina al momento de la votación. El 7 de diciembre de 2012, el Poder Ejecutivo promulgó la segunda ratificación del protocolo de adhesión de Venezuela.

Entre 2002 y 2010 las exportaciones de Argentina a Venezuela se incrementaron en 32,7% (acumulativa anual), mientras que las importaciones lo hicieron a un ritmo inferior, del 14,4%, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). En 2010 se alcanzó el máximo superávit de balanza comercial para Argentina (US\$ 1.402 millones). Luego del año 2003 cuando es electo Presidente Néstor Kirchner las exportaciones de Argentina al país andino aumentaron de forma sostenida. Este factor explica, por un lado, los estrechos vínculos entre ambos países durante la etapa de relanzamiento y de la *Patria Grande* -frase célebre acuñada por el noble Presidente de Argentina- para referirse a la unión latinoamericana. Por otro lado, este vínculo cooperativo refuerza las especulaciones referidas a que la unión de ambos países resultó ser una alianza estratégica para sopesar el liderazgo de Brasil en la región continental (Hernández 2009). Los vínculos entre ambos países continuaron profundizándose en los periodos de gobierno siguientes, encabezados por la Presidenta actual de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner.

Brasil.

En Brasil, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por medio de un mensaje presidencial de febrero de 2007²¹, envió a la Cámara de Diputados el proyecto de ley para el inicio del correspondiente trámite legislativo. Una vez allí, la coordinación de las Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados derivó el proyecto a la Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur el 14 de marzo de 2007, donde permaneció hasta el mes de julio de ese mismo año. Posteriormente, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur dictaminó a favor y envió el proyecto a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de la misma cámara, bajo tratamiento de urgente consideración.

21 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907>

En los últimos días del mes de octubre de 2007 el proyecto ingresó a la Comisión de la Constitución, Justicia y Ciudadanía, que luego de casi un mes se pronunció a favor del protocolo el 21 de noviembre del mismo año. Tras la aprobación del protocolo de ingreso de Venezuela al Mercosur en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño, solo restaba que el plenario de la cámara alta ratificase la decisión en una reunión que podría realizarse esa semana. Según indica la agenda parlamentaria, tras la aprobación en la Comisión de Relaciones Exteriores por 19 votos a favor y 11 en contra, correspondía que el plenario respaldase la decisión, donde ya habían anunciado su voto negativo los Demócratas (DEM), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). El oficialista Partido de los Trabajadores (PT) había anunciado que votaría a favor. La votación en la Cámara baja se produjo por 265 votos a favor, 61 en contra y 6 abstenciones. Los votos negativos provinieron del PSDB y del DEM (Almeida y Santos, 2011).

El 16 de abril de 2009 ingreso a la Cámara de Senadores el proyecto de ley para su respectivo tratamiento. El mismo fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara alta quien retuvo el proyecto por 8 meses. Finalmente la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, aprobó el 15 de diciembre de ese año el protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur). La comisión votó por 12 a 5 a favor de que Venezuela se sumara al bloque regional. Durante la votación, fue rechazado un informe del relator de la Comisión, Tasso Jereissati (PSDB). En él, el legislador afirmaba que Venezuela no cumplía con la "cláusula democrática" del bloque y criticó al estilo de liderazgo del Presidente Chávez, como de autoritario. El 17 de diciembre de 2009, Brasil promulgó la ley que incorporaba a Venezuela como miembro pleno del bloque regional. Así, el parlamento carioca se convertía en el tercer país en ratificar el tratado.

Las relaciones económicas entre Brasil y Venezuela presentaron un superávit en la balanza comercial a lo largo del período analizado, como ilustra el Gráfico 4. Luego de la asunción del Presidente Ignacio Lula da Silva en 2003, las relaciones entre ambos países signaron la etapa de relanzamiento del Mercosur. Más allá de las especulaciones políticas respecto a la disputa del liderazgo continental entre ambas potencias, es cierto que el flujo comercial contribuyó al crecimiento económico en la región. El comercio entre Brasil y Venezuela alcanzó los US\$ 5.700 millones en el bienio 2007-2009. En 2007, Brasil fue el

segundo socio comercial de Venezuela, por detrás de Estados Unidos. Los partidarios económicos del ingreso de Venezuela al Mercosur, sostenían que esta situación fortalecía el producto bruto interno (PIB) y que Venezuela tuviera como principal socio comercial a Estados Unidos, contribuiría a que el bloque regional se beneficie del espacio caribeño²². En el mes de octubre de 2007, cuando el protocolo de adhesión estaba siendo debatido en las Comisiones de la Cámara baja, el gremio empresarial del norte y noreste de Brasil formalizaron el “Manifiesto de Manaos”. Allí hacían alusión a que la incorporación del país andino es una de las vías más próximas para que Brasil se incorpore de forma efectiva en la región. El principal objetivo de este Manifiesto, que no solo aglutinaba dirigentes empresariales, sino también dieciséis gobernadores de la región del nordeste, era influir en el debate que se produciría posteriormente en la Cámara de Senadores²³.

Paraguay

El trámite legislativo en Paraguay se produjo de forma rápida en 2012. En tal ocasión el proyecto fue rechazado bajo la presidencia interina del Presidente Federico Franco, luego de la destitución por parte del Parlamento del ex Presidente Fernando Lugo²⁴. La arena doméstica paraguaya condicionó la decisión presidencial de 2006, de adherir al país andino al bloque regional, hecho que condujo a la sanción política del país guaraní y a su consiguiente suspensión del bloque regional. El proyecto fue enviado al Parlamento tres veces en total. Las dos primeras sin éxito. Tanto en 2009 como en 2010, el entonces presidente Fernando Lugo envió el proyecto para su tratamiento pero lo retiró rápidamente tras comprobar que carecía de apoyo y por tanto no se aprobaría²⁵. La tercera y última vez sería cuando finalmente se trató y se rechazó.

22http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/12/091216_0137_mercosur_ven_brasil_jaw.shtml

23 Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales.

http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/boletin_i.asp?n=67

24 Luego de una sesión parlamentaria de 36 horas y una votación de 39 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención en el Parlamento, el ex –Presidente de Paraguay, Fernando Lugo fue destituido de su cargo. El inicio de un juicio sumario, se produjo a raíz del acontecimiento ocurrido días anteriores, en una estancia donde se enfrentaron campesinos y policías. Ocurrido este hecho, el Parlamento decidió realizarle un juicio político al entonces Presidente, denominado también “juicio sumario”, que se asentaba en razones de tipo instrumental, por ejemplo, 1) un Presidente que no combatía la violencia y la inseguridad en la que se encontraba inmerso el país, 2) la firma y ratificación del protocolo de Ushuaia II por parte del entonces Presidente del Paraguay que fortalecía la cláusula del compromiso democrático de los países integrantes del Mercosur y de la Unasur, 3) la utilización de una sede militar para la realización de un acto político, etc.

25 Según consta en la Constitución de Paraguay, el Poder Ejecutivo puede ordenar retirar el proyecto de ley siempre y cuando ninguna de las Cámaras lo haya pasado a consideración. Artículo 212.- DEL RETIRO O

En 2009, el Presidente Lugo envió el proyecto de ley al Parlamento para su ratificación. En esa ocasión el Parlamento paraguayo demoró su tramitación en la Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores²⁶, debido -presuntamente- al giro antidemocrático del gobierno del presidente Hugo Chávez, principalmente, por no haber extendido la licencia de transmisión del canal RCTV, según las declaraciones del entonces ex Canciller, Héctor Laconagta. Por esta demora, la cancillería paraguaya, por orden expresa del Presidente Lugo, retiró esa iniciativa de la discusión en el Parlamento. El ex canciller declaró: "*retiramos de la cámara de senadores nuestra solicitud de aceptación de Venezuela porque los informes preliminares decían que no se reunirían los votos necesarios para su aprobación*"²⁷.

Dos años después, y luego de la aprobación en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño, solo restaba la ratificación del Parlamento de Paraguay (ya lo habían hecho Argentina, Uruguay y Brasil) para que Venezuela fuese incorporada como miembro pleno al bloque. En el mes de agosto de 2010, el Presidente Fernando Lugo insistió por segunda vez al Legislativo la aprobación del protocolo referido a la incorporación del país andino al bloque. La discusión política y las especulaciones sobre un posible rechazo al proyecto de ley volvieron a polarizar el escenario político y en consecuencia el Poder Ejecutivo hizo uso nuevamente del dispositivo institucional que le habilita a retirar un proyecto de ley, según el artículo constitucional ya citado.

El entonces Presidente de la Cámara Alta del Parlamento paraguayo, Miguel Carrizosa (Patria Querida), declaró que Venezuela con Hugo Chávez a la cabeza era "peligrosísimo" para el bloque. Ante las críticas al trámite parlamentario que Paraguay

DEL DESISTIMIENTO: EL Poder Ejecutivo podrá retirar del Congreso los proyectos de Ley que hubiera enviado, o desistir de ellos, salvo que estuviesen aprobados por la Cámara de origen.

26 La Cámara alta no definió fecha para debatir el ingreso de Venezuela. Ante el inminente rechazo de los legisladores de la oposición, que cuestionan la política de Chávez, el Presidente Lugo mando a retirar el proyecto de ley. Tres de las cuatro principales fuerzas políticas se oponen a la incorporación del país andino. Se trata de la Asociación Nacional Republicana (ANR, Partido Colorado) -que en las elecciones de 2008 perdió una hegemonía de 61 años en el poder-, el Partido Patria Querida (PPQ) y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), que acusaban a Hugo Chávez de transgredir la cláusula democrática del Mercosur.

27 El titular de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Carlos Filizzola (País Solidario, del bloque oficialista), confirmó que el Poder Ejecutivo retiró del Parlamento el pedido de ingreso de Venezuela al Mercosur. Reveló que existiría un interés (del Partido Colorado) de incluir en el orden del día de la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores el ingreso de Venezuela, con el único objetivo de rechazarlo. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/por-temor-a-rechazo-ejecutivo-retira-del-congreso-ingreso-de-venezuela-194706.html>

recibía de los restantes mandatarios del bloque, Carrizosa dio a entender que el gobierno de Argentina había aprobado el ingreso de Venezuela al Mercosur porque este “*se dedicó a comprar bonos de la deuda argentina*”, y que en el Congreso de Brasil el trámite “*se aprobó con una diferencia de cuatro o cinco votos que, con lo grande que es Brasil, es mínimo*”²⁸. Los grupos de oposición (ANR) y algunos legisladores del PLRA partido de la coalición del Presidente Lugo se pronunciaron en contra del protocolo y anunciaron que lo rechazarían si se votaba. La gran mayoría de la Cámara alta, controlada por la oposición (Gráfico 5), también confirmó que no estaba dispuesta a aceptar en el Mercosur a Venezuela mientras Chávez siguiera en el poder.

En el mes de julio de 2012, el Poder Ejecutivo envió el mensaje presidencial N°859²⁹, en el que el Presidente Federico Franco ponía a consideración del Parlamento el protocolo de adhesión del país andino. Una vez que el proyecto ingresó a la Cámara de Senadores, se derivó a la CREAMI y a la CLJCT el 2 de agosto. El 22 de agosto ambas comisiones rechazaron al proyecto de ley. El 23 de agosto el proyecto fue sometido a votación en el pleno, que sostuvo el rechazo. La composición mayoritaria en ambas Comisiones del partido del entonces Presidente Fernando Franco, el Partido Radical Liberal Auténtico (PLRA) y del viejo partido Colorado, Acción Nacional Republicana (ANR), determinaron el resultado. Ambos partidos controlaban mayoritariamente los escaños en el parlamento como ilustra el Gráfico 5.

Los tres partidos políticos con representación parlamentaria mayoritaria -ANR, PLRA y UNACE- tenían asumida una posición institucional en contra del ingreso de Venezuela al Mercosur desde el año 2009. Desde la firma del protocolo de ingreso de Venezuela al Mercosur el 4 de julio de 2006 bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (ANR), este tema se volvió recurrente en el ámbito político-económico de Paraguay de los años siguientes. Como se describió anteriormente, durante el gobierno de Fernando Lugo, el proyecto de ley se envió dos veces al Parlamento y en ambas oportunidades el Presidente retiró el proyecto para evitar su rechazo.

28<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/129437/paraguay-venezuela-no-entrara-al-mercosur-mientras-este-chavez/>

29http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=5680

Desde un principio, el ingreso del país andino al bloque regional recibió una férrea oposición del Parlamento paraguayo. A tal punto que los principales partidos políticos discutieron internamente el tema y asumieron posiciones institucionales al respecto. El primer partido en pronunciarse fue el partido ANR. El 25 de marzo de 2009, emitió una resolución por la que instó a sus legisladores a votar en contra del ingreso de Venezuela al Mercosur³⁰. El Partido UNACE, también hizo lo propio. Su líder, Lino Oviedo había señalado que a menos que en Venezuela haya una prensa libre, que cese la persecución política, o que exista una verdadera democracia, no hay razón para rever la posición de rechazo que había asumido en 2009, la Junta Nacional del Partido. Otro partido, Patria Querida tenía la misma posición. Mientras el PLRA, en el mejor momento de su coalición con el entonces Presidente Fernando Lugo, en diciembre de 2010, decidió apoyar el ingreso del país andino. Para la sesión ordinaria del 23 de agosto de 2012, el Presidente de la Cámara de Senadores Jorge Oviedo Matto (PLRA), se comprometió a incluir en el orden del día el protocolo de adhesión de Venezuela al bloque, al igual que la cláusula democrática de Unasur, que rectificaba el Protocolo de Ushuaia. Se tuvieron los votos suficientes para rechazar ambos proyectos de ley. La aprobación del ingreso de Venezuela requería de una mayoría simple en ambas Cámaras. De 45 miembros que posee el Senado paraguayo, 28 lo hicieron en contra de la adhesión de Venezuela como miembro pleno al bloque regional- se necesitaba únicamente la mitad más uno de los miembros presentes- Una vez rechazó el proyecto de ley, este fue archivado.

Según datos oficiales de la Secretaría Técnica del Mercosur, Paraguay es el país con los niveles más elevados de concentración de sus exportaciones en el bloque regional, cifra que alcanzó en el período entre 2008 y 2011, ventas externas por una suma cercana a los US\$ 2.900 millones. En la misma línea, si observamos el Gráfico 6, el vínculo comercial entre Paraguay y Venezuela ha sido deficitario. En el último bienio, entre 2005 y 2007 se produce un gran déficit en el saldo de la balanza comercial entre ambos países.

En un comunicado firmado por el principal dirigente del gremio de la Unión de Industriales del Paraguay (UIP), Ing. Eduardo Felippo, en agosto de 2012, refirió a que la suspensión de Paraguay en Mercosur se dio exclusivamente por razones político-

³⁰<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/partidos-politicos-sostienen-posicion-institucional-de-rechazo-a-venezuela-434796.html>

ideológicas, y que no posee ningún respaldo legal. Señaló que Paraguay es un país libre, independiente y soberano: “(...) *por eso no podemos permitir ser humillados y despreciados por los cuatro presidentes de otros países, por la simple razón de que no pertenecemos a la ‘orientación ideológica’ de los mismos*”, enfatizó el empresario. Agregó que en la Constitución Nacional, los acuerdos y tratados internacionales que el Paraguay firmó están para ser respetados, pero la forma como han actuado tanto en Mercosur como en la Unasur fue de “total falta de respeto” a nuestra norma fundamental y a los acuerdos suscritos. Por otra parte destacó que Paraguay nunca se opuso a la negociación para el ingreso de Venezuela al Mercosur, conforme al Protocolo de Adhesión del año 2006. La UIP planteó que se puede salir decididamente a buscar alternativas de mercado, nuevos socios comerciales, que no estén limitados por las negociaciones político-diplomáticas, igual debemos salir al mundo a buscar alianzas comerciales”³¹.

II.c. Comparación entre los casos.

El proceso de incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur se extendió por un período de seis años. El mismo atravesó por etapas de gran dinamismo, como fue el *fast track* del caso argentino en 2006 y el tratamiento uruguayo el mismo año. Esta aprobación sin mayores obstáculos institucionales contrasta con la evolución del mismo proceso en los restantes dos países miembros: Brasil entre 2008 y 2010, y Paraguay desde 2008 al 2012. La mayor lentitud y complejidad de la lógica de actuación de los parlamentos de estos países para el tratamiento de este proyecto generó un cambio en la estrategia de todos los presidentes del bloque regional en la arena internacional. Cuando en el mes de julio de 2006 los cuatro países suscribieron en Caracas el protocolo de adhesión, no previeron que el tratamiento legislativo en las arenas domésticas fuera a ser el factor determinante de bloqueo del juego político.

A raíz de ello, la decisión de Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil) y José Mujica (Uruguay) de suspender a Paraguay en 2012 del bloque fue una de las decisiones de una estrategia orientada a efectivizar la incorporación de Venezuela. Para ello, se incurrió por un lado en la violación del artículo 20 del Tratado de

31 <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/uiip-rechaza-actitud-avasallante-de-los-demas-miembros-del-mercosur-435957.html>

Asunción que prevé la unanimidad decisoria para el ingreso de un nuevo miembro pleno al bloque. Por otro lado, dicha suspensión fue uno de los principales motivos por el cual Paraguay decidió, luego de cuatro años, tratar el tema en la arena parlamentaria y rechazar el protocolo.

La variable política es la que explica la diferente lógica de actuación de los parlamentos con respecto al tratamiento legislativo del protocolo. En los países en los que el Poder Ejecutivo contaba con mayoría parlamentaria, como en el caso argentino donde el Partido Justicialista dominaba el parlamento con un 41,63%, y el uruguayo, donde la coalición de izquierda del Frente Amplio controlaba el 52,53% de las bancas, el Presidente no halló obstáculos para el tratamiento y aprobación de esta política internacional.

En el caso brasileño, el Presidente Lula da Silva contaba con una coalición política en el Parlamento y con mayoría en la Cámara Baja, pero aun así el proceso legislativo se dilató cuando llegó al Senado. Allí el obstáculo fue que la Cámara Alta estaba presidida por José Sarney del PMDB³², miembro de la coalición del gobierno. Sarney se había mostrado contrario al ingreso de Venezuela al bloque, por su posición de centro-derecha y fue la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de dicha Cámara la que demoró por más de un año el tratamiento del proyecto.

El caso paraguayo presenta un rasgo particular. Si bien su tratamiento legislativo en 2012 se produjo en menos de un mes, la lógica de actuación de rechazo se dio en un escenario de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El entonces Presidente Franco, contaba con apoyo con el partido, el PLRA, que tenía el 33,75% de los escaños. El viejo competidor electoral en Paraguay, el ANR, dominaba el 37,50% de las bancas parlamentarias. Este partido, había manifestado su rechazo a la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque desde el 2008 cuando el ex Presidente Lugo intentó darle trámite pero sin éxito.

32 El ex presidente brasileño entre los años 1985 y 1990 y titular del Senado durante el momento de la votación del protocolo de adhesión de Venezuela, José Sarney dijo que era “*impensable*” sumar al Mercosur a un país “que no es democrático o que está en camino de la dictadura”, porque ello puede traer “una politización del Mercosur”. El ex mandatario Fernando Collor de Mello quien gobernara Brasil entre los años 1990 y 1992 -momento en el que abandonó el cargo en medio de un escándalo de corrupción- expresó que el Presidente Hugo Chávez “*lucha por un proyecto político propio, que va frontalmente en contra del perfil de la actuación externa de Brasil, que busca la paz, la integración, y evita la confrontación*”. Boletín Somos Mercosur, Centro de Formación para la Integración Regional. <http://www.somosmercosur.net/boletin/el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-gana-nuevos-apoyos-mientras-permanece-la-intriga-por-su-aprobacion-en-brasil-y-paraguay.html>

El análisis empírico de la variable económica muestra que la relevancia del vínculo comercial es un factor explicativo -según el caso-, de la lógica de actuación del Parlamento en torno a la discusión del protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur. El caso más representativo resulta ser el de Argentina. Este país tuvo un incremento en sus exportaciones con Venezuela a partir de 2002 y de forma sostenida hasta el 2010. El Gráfico 3, ilustra la pequeña variabilidad del período para el caso argentino, donde solo se presentó una leve caída del saldo de la balanza comercial en 2009. El superávit comercial se constata a lo largo de todo el período. Los datos recopilados para el caso uruguayo muestran una tendencia similar al caso argentino, aunque con matices. La situación de superávit en el saldo de la balanza comercial se sostiene a lo largo del período, solo si se observa el intercambio sin contemplar la importación de petróleo que realiza Uruguay desde Venezuela. Respecto al caso de Brasil, el superávit en la balanza comercial a lo largo del período analizado, como ilustra el Gráfico 4 y la clara posición del actor empresarial a favor de la incorporación no resulta un factor explicativo necesario, ya que el tratamiento legislativo demoró casi tres años.

Reflexiones finales

La hipótesis que sostiene el rol residual del Legislativo en los procesos decisorios en política exterior en América Latina, es refutable. En los últimos años, distintos trabajos, se enfocaron en el análisis del ámbito doméstico, analizando sus actores y procesos para comprender las distintas lógicas del fenómeno.

Por un lado, la perspectiva clásica de los modelos explicativos de Allison (1971) y George (1990) centraron el análisis en la lógica del juego político, y enfatizaron la actuación presidencial en la formulación de la política internacional. Si bien la discusión teórica de estos autores reveló aspectos útiles para comprender el fenómeno decisorio, resultó insuficiente cuando al momento de responder teóricamente a la pregunta de qué lleva al Poder Legislativo a querer alterar la proposición del Poder Ejecutivo en esta área de política. Si bien la propuesta de Van Klaveren (1992) y de Russell (1991) apuntaba a establecer dimensiones conceptuales, considerando la presencia de actores estatales y no estatales en la cadena decisoria de la política internacional, la explicación de estos autores resultó insuficiente al indagar la interacción que se produce en el juego político entre el

Poder Ejecutivo y el Legislativo. Por otro lado, la contribución teórica que ofrecieron los internacionalistas-institucionalistas, Putnam (1998) y Martin (2000), permitió entender e interpretar los distintos puntos de decisión en torno a la política internacional analizada. El juego político en las dos arenas -doméstica e internacional-, y la relación entre los poderes -Ejecutivo y Legislativo-, constituyó el primer marco analítico para comprender el estudio abordado en nuestro trabajo.

El Mercosur asistió entre 2006 y 2012 a un proceso político complejo respecto a la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque regional, en dos niveles: por un lado, el contexto doméstico de los países analizados, donde actores políticos y económicos plantearon diferentes alternativas al modelo de inserción hasta ese entonces vigente. Por otro, el contexto regional que indicaba que la incorporación del país andino reconfiguraría la actuación de Sudamérica en el escenario internacional. Haber optado por la decisión de la incorporación de Venezuela, suspendiendo a uno de los miembros fundadores del bloque y desconociendo la decisión parlamentaria posterior de Paraguay, tuvo un profundo significado al interior del bloque: se erosionó la propia institucionalidad de la toma de decisiones mediante la violación del artículo 20 del Tratado de Asunción al incumplir con el requisito de la unanimidad decisoria.

La interacción estratégica de los Legislativos con los Presidentes condujo al resultado político final, por el cual finalmente Venezuela fue incorporada al bloque. Ello no implica afirmar que el resultado fue reflejo de la preferencia de un actor individual o de un determinado grupo de actores, sino que dicho resultado es en sí el resultado de varios actores intentando hacer prevalecer sus intereses en política internacional. De todos modos, las acciones políticas no siempre revelan estrictamente preferencias sobre resultados, sino que los actores determinan su acción o respuesta a partir del comportamiento esperado de otros actores. Ante la coyuntura descrita a lo largo del trabajo, el estudio de los factores internos y externos de la política internacional permitió analizar la influencia de los mismos sobre el proceso de toma de decisiones.

Hasta entonces, las relaciones entre el Mercosur y Venezuela estaban enmarcadas en las negociaciones interregionales entre el bloque mercosureño y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), regidas desde 2004 por el Acuerdo de Complementación Económica entre los estados del Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela, cuyo principal objetivo

era la conformación de un área de libre comercio. La incorporación de Venezuela al Mercosur revitalizó un conjunto de conflictos internos (tanto en el bloque como en las arenas domésticas) de asimetrías en el plano político. El proceso fue ralentizado por seis años. Analizar la el grado de influencia y el rol que adopta el Legislativo en materia internacional, significará realizar un esfuerzo empírico y teórico que contribuya a una agenda de investigación. Será necesario avanzar en modelos más complejos y en comparaciones más exhaustivas, para identificar tendencias e inferir nuevos conceptos.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y García Montero, Mercedes (edit.), (2011) *“Algo más que Presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina”*. Fundación, Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza, España.
- Allison T, Graham., (1988) *La esencia de la decisión*. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- ANASTASIA, Fátima, Mendoca, Christopher y Almeida, Helga., (2012) “Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as regras” em *Contexto Internacional*, Vol.34, N°2, pp. 617-657. Rio de Janeiro
- Bizzozero, Lincoln., (2008): *Uruguay en la creación del MERCOSUR ¿Un cambio en la política exterior?* Colección “Biblioteca plural” de la Universidad de la República. Montevideo
- Castro Neves, Joao Augusto (2003) “O paper do Legislativo nas negociações do MERCOSUL e da ALCA” em *Contexto Internacional*, Vol. 25, N°1, pp.103-138
- Chasqueti, Daniel., (2004) “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio”. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV
- (2007) “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”, en Ferro, L. et al (coords.): Seminario Inserción Internacional del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior, Montevideo.
- Cheibub, Argelina y Limongi, Fernando., (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. FGV. Brasil
- Cox, Gary y Morgestern Scott (2001) “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, pp. 373-393.
- Danese, Sérgio (1999) *Diplomacia presidencial. História e crítica*, Top-Books, Rio de Janeiro.
- Feliú, Pedro, Amancio de Olivera y Manoel Galdino (2007) “Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: Um estudo sobre o Caso Chileno, en *Cena Internacional*, Vol. 9, N°2, pp 33-57.
- Feliú, Pedro, Amancio de Oliveira y Manoel Galdino (2009) “Política Externa Chilena e Espectro Político-Partidario: Um Estudo sobre a Camara de deputados (2002-2006)”, en *Dados*, Río de Janeiro, Vol. 52, N° 4, pp 835-836.
- García Montero, Mercedes (2008) “Instituciones y actividad legislativa en América Latina” en *Documentos CIDOB de América Latina*. Fundación CIDOB, pp.1-111. Barcelona
- (2009): *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- George, Alexander., (1991) *La decisión presidencial en política exterior*. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano
- Hernández, Diego., (2009) “Las relaciones de Uruguay con Venezuela al inicio del primer gobierno del Frente Amplio” en *Cuestiones Políticas*, 25, pp. 15-38. Universidad de Zulia. Venezuela

- Leao, Flavio., (2008) “Poder legislativo e política externa: Um estudo sobre a influencia do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990”. *Contexto Internacional* N°30, pp. 89-139. Rio de Janeiro
- Levy, Margaret., (2006). “Modelando Procesos Históricos Complejos con Narrativas Analíticas” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 15 (01). Montevideo: Editorial Cauce.
- LIMA, Maria Regina Soares y SANTOS Fabiano (2001) “O Congresso e a política de comercio exterior”. *Lua Nova*. N°52, pp. 121-150. São Paulo
- Lindsay, J.M (1992). Congress and the foreign policy: Why the hill matters? *Political Science Quarterly*, Vol. 17, N°4, pp. 607-628.
- Mainwaring, Scott (1993) “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The difficult combination” en *Comparative Political Studies*, Vol.26, N°2, pp. 198-228.
- Malamud, Andrés (2010) “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico” en *Relaciones Internacionales*, N°15. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), pp.113-138. Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Martin, Lisa L. (2000) *Democratic commitments: Legislature and international cooperation*. Princeton University Press.
- North, Douglass (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- ONUKI, Janina, FELIÚ RIBERO, Pedro y DE OLIVERA, Amancio (2009) “Political Parties, Foreign Policy and Ideology: Argentina and Chile in Comparative Perspective”. *Brazilian Political Science Review*. Vol.3, N°2, pp. 127-154. Sao Paulo
- Pérez, Romeo (2004) “Un siglo de política exterior” en *El Uruguay del siglo XX. La política*, pp. 95-135. Edición de Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política. Montevideo
- Puntnam, Robert (1988) “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games”. *International Organization*, Vol. 42, N°3, Cambridge University Press, pp 427-460
- Russell, Roberto (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell Roberto (coord.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL.
- Saeigh, Sebastián. M (2010) “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones.”, en *Política y gobierno*. Vol. XVII, N°1, pp. 3-24
- Sartori, Giovanni (1994) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid

Shepsle, Kenneth (1989) "Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política-16/2007-ICP*. Montevideo.

----- (2006) "Rational choice Institutionalism". En R.A.W Rhodes, S. Binder y B. Rockman (edit.) *Political Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-38.

Soares de Lima, Maria Regina (2000) "Instituciones Democráticas e Política Exterior" en, *Contexto Internacional*, Vol. 22, N° 2.

Shugart, S. Matthew (2006) "Comparative Executive-Legislative relations". En R.A.W Rhodes, S. Binder y B. Rockman (edit.) *Political Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp: 344-365

Stein, Ernesto, Tomassi Mariano, Echeberria Koldo, Lora Eduardo y Payne, Mark (2006) *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de México.

Tsebelis, George (1990) *Nested Games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press.

----- (1998) "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo" en Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comp.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires/EUDEBA, pp. 289-341.

----- (2002) *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

UHARTE, Luis Miguel (2012) "El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias". *América Latina Hoy*, 60, pp. 17-42. Ediciones Universidad de Salamanca

Valenzuela, P. A., 13 (2013) "Elementos para el análisis de la formulación de la política exterior" en Academia.edu [En línea], disponible https://www.academia.edu/2368043/Elementos_para_el_análisis_de_la_formulacion_de_politica_exterior
Aproximaciones teóricas [Acceso el día 26/7/2014]

VANKLAVEREN, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". *Revista de Estudios Internacionales* N° 98. Santiago, Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Otras fuentes consultadas:

- Boletín Somos Mercosur
- Diario ABC
- Diario El País

-Diario BBC
-Diario la Nación
Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales
-Valor Económico