

Política exterior basada en un corto plazo: la aprobación por el Congreso brasileño del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur

Short term foreign policy: The Protocol of Accession of Venezuela to Mercosur approval by the Brazilian Congress

André Leite Araujo*
Karina Lilia Pasquariello Mariano**

RESUMEN

El artículo analiza la formación de preferencias de los parlamentarios brasileños en la deliberación de actos internacionales, por medio de un estudio de caso respecto del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur. Trabajamos como hipótesis del artículo que las motivaciones de los congresistas brasileños (y del propio gobierno) se fundamentaron en intereses más inmediatos que de largo plazo. El objetivo es contribuir al debate sobre el rol del Congreso Nacional en el proceso decisorio de política exterior, verificando que el Legislativo busca tener mayor participación en este tema, como forma de redistribuir los poderes en el nivel doméstico.

Palabras clave: Brasil – Legislativo – Mercosur – Partidos políticos – Política exterior.

* Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Bolonia (Italia), andre.leitearaujo2@unibo.it.

** Profesora de la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidad Estatal Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, campus Araraquara-Brasil, karina.mariano@unesp.br. El artículo deriva de la tesis de maestría de André Leite Araujo, dirigida por Karina Lilia Pasquariello Mariano. Recibido: 20 de marzo de 2021. Aceptado: 9 de febrero de 2022.

ABSTRACT:

The article analyses the preference formation of Brazilian legislators in the deliberation of international agreements, through a case study about the Protocol of Accession of Venezuela to Mercosur. We hypothesize that the motivation of Brazilian congresspeople (and of the government itself) are based on immediate interests rather than long term ones. The aim is to contribute with the debate about the role of the National Congress in the decision-making process of foreign policy, verifying that the Legislative seeks to have larger participation in this topic, as an instrument to redistribute the powers at the domestic level.

Keywords: Brazil – Legislative – Mercosur – Political parties – Foreign policy.

INTRODUCCIÓN

La formulación de la política exterior, así como otras de políticas públicas, es parte del juego político-partidario interno (Merle, 1978; Pinheiro y Milani, 2012). En este sentido, la construcción de preferencias, la toma de decisiones, la firma de acuerdos y su ratificación pasan por una miríada de actores estatales y no estatales, que buscan plasmar sus intereses en los temas internacionales (Moravcsik, 1997; 1999).

Ante esta complejidad, que es el corazón del área de Análisis de Política Exterior, surge la pregunta sobre cuáles son las estrategias de los actores en relación a esta política. ¿Se toman las decisiones sobre la base de una visión de ganancias a corto plazo o se analiza el impacto a largo plazo? Para contestar a esta pregunta, seleccionamos el caso de la aprobación del ingreso de Venezuela al Mercosur, porque hubo un intenso debate mediático sobre el tema, que terminó movilizándolo a la opinión pública, que nos permitiría entender hasta qué punto las posiciones adoptadas por los parlamentarios habría sido influenciada por la visibilidad pública de este tema. Por otro lado, debido a la excepcionalidad de la situación analizada, no es posible afirmar con este estudio que todas las decisiones de política exterior en el Congreso siguen este mismo patrón.

Este análisis es una colaboración inicial para una agenda de investigación más amplia, sobre la influencia de la opinión pública en la formulación de la política exterior.

Dentro del amplio sistema relacionado con la política exterior, trabajamos con el Poder Legislativo, por su rol en el proceso de ratificación de los tratados internacionales. La elección para el análisis del Legislativo se debió a la motivación de intentar comprender la dinámica interna del proceso de toma de decisiones de política exterior y analizar cuánto pueden influir las presiones de la opinión pública interna. En las últimas décadas se ha dedicado una vasta literatura a señalar que los parlamentarios no tienen interés en la política exterior y tenderían a ratificar automáticamente lo presentado por el Ejecutivo (Raunio, 2014). Sin embargo, tendencias recientes han demostrado que, a pesar de las aprobaciones, esto se debe a que existe una convergencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo (Henehan, 2000; Martin, 2000), y también podemos agregar que los parlamentarios reflejan debates y posiciones presentes en la sociedad. La investigación del Legislativo agrega complejidad al Análisis de la Política Exterior, al incorporar otros estratos de actores involucrados que no siempre son estudiados,

cuestionando el concepto de interés nacional y la formulación de la posición que se manifiesta y es ejecutada por el Estado en el sistema internacional.

La suposición de que el proceso de ratificación parlamentaria de la política exterior seguiría una lógica automatizada no explica los diferentes comportamientos que se encuentran en el tratamiento legislativo de los acuerdos y tratados, que a pesar de seguir un mismo protocolo, tienen diferentes dinámicas. La bibliografía sobre este tema no aclara qué causa la diferencia de trato parlamentario en relación a los tratados, es decir, ¿por qué algunos casos se aprueban sin mucha discusión, mientras que otros se politizan y generan más debate? Tomando como ejemplo la ampliación del Mercosur, vemos que la entrada de Venezuela al bloque ha sido objeto de polémicos enfrentamientos durante años en los congresos sudamericanos, mientras que la incorporación de Bolivia al Mercosur no repite las mismas discusiones. En definitiva, existe una agenda de investigación abierta sobre cuál es el mecanismo que motiva al Legislativo a ejercer sus competencias en política exterior.

Este artículo analiza cómo el Congreso brasileño aprobó la adhesión de Venezuela al Mercosur, entre 2007 y 2009. A la hora de interpretar el

proceso, se pudo notar una perspectiva de corto plazo de los congresistas, apuntando tanto a ganancias de una mayor proximidad con el gobierno vecino, como a una mayor visibilidad en los medios. Eventos posteriores en Mercosur indican que no se han logrado los resultados esperados.

Se sugiere que la política exterior está impulsada por momentos y dinámicas específicas. Si bien el artículo no cierra el debate, busca contribuir a los estudios sobre la lógica que influye en el proceso de toma de decisiones en el Legislativo en materia de Política Exterior. En el caso brasileño, hay un contraste entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, considerado una estructura administrativa organizada, entendida como una burocracia de excelencia técnica y apartidista (Lopes, 2011; Mesquita, 2014), y el comportamiento de los congresistas que estarían subordinados a los sabores de la política interna. Esta especificidad de una diplomacia profesional y apartidista llama la atención sobre el análisis de Brasil, en comparación con otros países sudamericanos, porque no es un elemento exclusivo del período de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva analizado en este artículo, sino una característica estructural de la política exterior brasileña (Figueira, 2010).

Nuestra discusión parte de la suposición de que habría un proceso de

politización por parte de la diplomacia brasileña, a partir de la redemocratización y fortalecimiento de la diplomacia presidencial, que reforzaría la priorización de la lógica de corto plazo sobre la política exterior. En este sentido, el comportamiento de los parlamentarios en el caso del Protocolo de Adhesión de Venezuela sería una repercusión de este proceso de politización. Sin embargo, nuestro objetivo en este artículo no es discutir esta politización de la diplomacia, sino cómo la lógica política conduce a un comportamiento inmediato de los parlamentarios.

A la luz de lo anterior, la pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿cómo utiliza el Parlamento, como institución nacional, la deliberación de actos internacionales para intervenir en la política exterior? En relación con este tema central, trabajamos con dos preguntas secundarias: 1) ¿Por qué existen variaciones en el comportamiento de los parlamentarios en el tratamiento de los actos internacionales? 2) ¿Los intereses y presiones a corto y mediano plazo influyen en las decisiones que se toman?

Esta investigación cruza las áreas de Análisis de Política Exterior y Regionalismo, destacando el primer caso de ampliación del Mercado Común del Sur (Mercosur). La justificación para el estudio de este caso es porque se trata de uno de

los episodios más importantes de la historia del regionalismo sudamericano, ya que el proceso de inclusión de Venezuela en el bloque fue complejo y polémico incluso entre los Estados Partes y, luego de concluido, se convirtió en un punto de inflexión en la trayectoria del Mercosur. Las recientes inestabilidades observadas en el arreglo regional se deben, entre otros factores, a dicha incorporación.

Utilizando técnicas de investigación cualitativa, con el propósito de comprobar las motivaciones de los parlamentarios, haciendo un estudio de caso, a través del análisis de la valoración brasileña del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur.

Los estudios de caso no solo describen el fenómeno, sino que también aclaran por qué suceden ciertos hechos sociales (Beach y Pedersen, 2016).

Firmado en julio de 2006, pasó por el Congreso brasileño entre 2007 y 2009, plazo que utilizamos para verificar los procesos en las comisiones y en las sesiones plenarias de las dos cámaras legislativas. A diferencia de los parlamentos de Argentina, Uruguay y Venezuela –en los que la aprobación del Protocolo fue menos polarizada y en tiempos más cortos, gracias a las grandes coaliciones favorables al gobierno y a la expansión

del Mercosur–, en Brasil el proceso fue más largo y con más discusiones contundentes (Hiroi y Rennó, 2018). Por otro lado, el Congreso paraguayo no había aprobado el instrumento hasta la suspensión del país –hecho que permitió la entrada en vigencia del documento y la entrada de Venezuela como Estado parte– porque había una mayoría opuesta a su incorporación, impidiendo la ratificación del Protocolo de Paraguay. Esta tensión fáctica nos impulsa a dirigir la investigación al proceso deliberativo en Brasil y no en los demás parlamentos de los miembros del Mercosur.

Además, se eligió este caso de estudio porque es un punto de inflexión en la politización de los temas internacionales en el ámbito doméstico, marcando un significado importante en relación con los precedentes históricos. Si bien existía un historial de participación del Congreso en política exterior, al momento de la deliberación sobre Venezuela en el Mercosur, se hizo más evidente el proceso de reposicionamiento del Congreso, simbolizando una inflexión de una tendencia más asertiva del Legislativo en la política internacional. Así, al profundizar las divisiones sobre el rumbo que debe seguir la política exterior, los órganos de decisión incrementaron su polarización y politización en torno a la materia.

Dicho esto, dada la relevancia social del tema y del objeto, el artículo tiene como objetivo comprender la formación de preferencias de los parlamentarios en este episodio, para explicar cómo y por qué el Poder Legislativo puede afectar tanto a la agenda de integración regional y conducir a una mayor politización de la política exterior, priorizando una estrategia a corto plazo.

La siguiente sección ofrece una breve revisión de la literatura sobre diplomacia parlamentaria, así como los estudios existentes sobre la membresía venezolana y sobre el comportamiento del Congreso brasileño. Ante la brecha existente, planteamos nuestras hipótesis de investigación, con el objetivo de ofrecer una ganancia teórica en la comprensión no solo de este episodio, sino también de la estrategia política que guía el proceso de toma de decisiones legislativas. Luego, en la parte más analítica del artículo, tenemos tres apartados, uno analiza los discursos parlamentarios, mientras que los otros reconstruyen el proceso en la Cámara de Diputados y en el Senado. Finalmente, la conclusión vuelve a los aspectos centrales y resume los hallazgos del artículo.

REVISIÓN DE LITERATURA

La rama de investigación de Análisis de Política Exterior contribuye a la identificación de diferentes proyectos de inserción internacional que atiendan los intereses de diferentes colectivos. Dado que el campo de los estudios legislativos en Relaciones Internacionales está creciendo, al menos desde principios del siglo XXI, el artículo busca contribuir al debate en curso. De esta forma, analizamos su papel en la política exterior brasileña y, en consecuencia, en la integración regional, y las variables que condicionan su comportamiento. De esta forma, cabe destacar –como señala Sánchez (2010)– que los parlamentos validan la acción internacional del Estado, democratizan la política exterior y legitiman las decisiones multilaterales.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, hubo una proliferación de instituciones parlamentarias internacionales (IPI) como resultado de la intensificación de las actividades de diplomacia parlamentaria, proceso vinculado a una mayor participación e interés de los parlamentarios en materia de política exterior. Con la globalización de finales de este siglo, este proceso se ha profundizado aún más, ya que la tradicional división entre agenda nacional e internacional ha perdido su sentido (Lima, 2000). Esta creciente participación en

la política internacional se reconoce como Diplomacia Parlamentaria.

El concepto de Diplomacia Parlamentaria presupone el papel diplomático de un parlamentario, su grupo o institución parlamentaria. Esta actuación, por tanto, puede expresarse a nivel nacional, en este último caso por la actuación de un órgano parlamentario nacional como es el Congreso (Navalón y Stavridis, 2018). El objetivo de la Diplomacia Parlamentaria involucra una serie de acciones y comportamientos que buscan desarrollar una forma alternativa o complementaria a la diplomacia estatal tradicional, o incluso como control de las políticas públicas (Cofelice y Stavridis, 2017). No existe una estandarización en la acción diplomática parlamentaria, ni un solo objetivo.

A menudo, el actor ni siquiera es consciente de que su comportamiento pueda encajar en la diplomacia parlamentaria. Stavridis (2019) llama la atención sobre las diversas acciones que se consideran atribuciones parlamentarias tradicionales en los asuntos internacionales y que entran en la categoría de diplomacia parlamentaria, tales como: constitución de comisiones que se ocupan específicamente de asuntos internacionales; ratificación de acuerdos y

tratados; promover debates sobre cuestiones de política exterior; convocar a miembros del gobierno para brindar aclaraciones sobre asuntos externos; delegaciones para representación externa, etc.

Es importante señalar que en el ámbito de los parlamentos bicamerales se pueden encontrar estrategias autónomas de diplomacia parlamentaria entre las dos cámaras (Cofelice y Stavridis, 2017), por lo que optamos por analizar este proceso de ratificación por separado en la Cámara de Diputados y en el Senado brasileño.

En este análisis, otro aspecto que se tiene en cuenta es el elemento ideológico en el comportamiento parlamentario, que es importante por dos razones: primero, porque influye en la posición complementaria o cuestionadora de la política exterior del país, dentro del sesgo Ejecutivo-Legislativo; también, porque revela la tensión interna dentro del Congreso en el que se desarrolla la construcción de su posición en relación al tema en cuestión (Navalón y Stavridis, 2018). Hay un amplio debate si el comportamiento parlamentario en Brasil se conduce bajo la lógica de la disciplina partidaria (Figueiredo y Limongi, 1999; Santos, 2005) o sigue los intereses locales de los parlamentarios (Lamounier, 1991). Nuestro trabajo no entra directamente en esa

discusión, pero lleva en cuenta que en el caso de la votación sobre el ingreso de Venezuela al Mercosur, ambos elementos estuvieron presentes en el comportamiento parlamentario.

En este sentido, estamos de acuerdo con Mainwaring (1991) cuando afirma que el presidencialismo fomenta la falta de cohesión para construir la base de sustentabilidad a sus propuestas. Lo que intentamos verificar en nuestro análisis fue en qué medida las presiones gubernamentales fueron capaces de estimular una mayor indisciplina partidaria en las votaciones sobre el ingreso de Venezuela al bloque, y si ese comportamiento fue similar en la Cámara de Diputados y en el Senado.

De la misma manera, consideramos si las proposiciones presentes en el debate de las teorías informacionales (Gilligan y Krehbiel, 1987; 1989; Krehbiel, 1991) serían válidas para nuestro análisis, considerando que estas llaman la atención para la incertidumbre sobre los resultados como un elemento importante en el momento de toma de decisión por parte del parlamentario y su relación con la lógica institucional de las comisiones. Así, la estructura institucional del Congreso, basada en comisiones especializadas, serviría para reducir esta incertidumbre, permitiendo que exista una especialización que aumenta la información

y su intercambio (Pereira y Mueller, 2000; Santos, 2005).

En este estudio de caso, consideramos los datos sobre las votaciones, tomando en cuenta si el factor especialización tendría alguna influencia en los resultados. O sea, si las decisiones en las Comisiones de Relaciones Exteriores de alguna manera influyeron en los comportamientos de los parlamentarios y de los partidos. Como también si las posiciones en el pleno y en las comisiones tuvieron variaciones significativas.

Según Santos y Vilarouca (2011), las diferencias en los procedimientos de los cinco miembros permanentes del Mercosur se explican por la composición político-partidaria de las asambleas nacionales y los recursos presidenciales de cada país, además de las variables externas, como la acción internacional de Hugo Chávez, entonces Presidente de Venezuela. Según los autores, el caso de Brasil debe interpretarse bajo la clave gobierno-oposición. Su lectura considera que, además de la discusión sobre Venezuela en el Mercosur, los procedimientos se caracterizaron por las manifestaciones opuestas sobre el modelo de inserción internacional que debería seguir Brasil (Santos y Vilarouca, 2011).

Como señala Briceño Ruiz (2009), en el momento en que se aceptó a Venezuela, no existía una directriz que

regulara cómo ingresaba un nuevo integrante. Así, la relevancia de este caso de estudio se debe también a que es el único ingreso realizado junto al bloque desde su creación, en 1991, ya que aún no se ha completado la incorporación de Bolivia como miembro de pleno derecho.

Díaz (2014) realiza un análisis comparativo de la tramitación del Protocolo de Adhesión en los parlamentos argentino, brasileño, paraguayo y uruguayo. Según el autor, y a pesar de los comportamientos diferentes en cada caso, variando en la duración y polarización de los procesos, se observa que todas las decisiones legislativas pueden explicarse a través de la clave situación-oposición, salvaguardando las debidas excepciones de los parlamentarios específicos. Es decir, la correlación de fuerzas partidistas influyó en el resultado, siendo más favorable cuando hubo una mayoría legislativa apoyando al Ejecutivo. Sin embargo, para precisar la capacidad explicativa de cada caso, la situación internacional, las estructuras institucionales y los contextos de cada país influyen para verificar la especificidad de las acciones de cada parlamento.

Así, diferenciando la dificultad institucional y política para aprobar la adhesión de Venezuela, Díaz agrupa los cuatro casos en dos grupos: Argentina y Uruguay; Brasil y Paraguay. Para él, “cuando en el mes de julio de

2006 los cuatro países suscribieron en Caracas el Protocolo de Adhesión, en la previsión de que el tratamiento legislativo en las arenas internas iba a ser el factor determinante del bloqueo del juego político” (Díaz, 2014). En 2012, la estrategia de suspensión paraguaya y aceptación del ingreso de Venezuela fue el medio encontrado para superar la resistencia parlamentaria, que estuvo vinculada no solo a la discusión del regionalismo sudamericano, sino también a la dinámica de la política nacional del Paraguay.

Es decir, a pesar de la voluntad del Ejecutivo de implementar rápidamente un acuerdo, no fue posible lograrlo debido a las etapas de ratificación a nivel nacional, en las que se involucraron más actores políticos en el tema regional. Y esto es prueba de la llamada *diplomacia presidencial*, que centra la conducción de la política exterior en la figura personal del Presidente. Por esta razón, existen mayores incentivos para que el gobierno presente ganancias internacionales rápidas, ya que el éxito o el fracaso afectarían su imagen. Por ello, el Ejecutivo buscó la inclusión de Venezuela como un medio para obtener ganancias económicas con una potencia emergente y fortalecer el bloque regional. Sin embargo, considerando que el proceso tardó seis años en completarse, hubo cambios sustanciales en cada país del Mercosur,

incluidos Brasil y Venezuela, y en el sistema internacional más amplio, lo que llevó a una situación en la que el resultado final de la adhesión de Venezuela fue totalmente diferente a lo que se planeó inicialmente.

Ante lo que ha sido trabajado en esa literatura y para dar respuesta a las interrogantes de esta investigación, la hipótesis central de nuestro trabajo (H1) es que se encuentra en marcha un proceso de mayor politización de la política exterior, que lleva a un reordenamiento en la división de funciones entre los dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, que incluye el tratamiento dado en las deliberaciones sobre la política exterior brasileña con predominio de intereses inmediatos.

La expectativa teórica es que ello esté intrínsecamente relacionado con la expansión de la *diplomacia parlamentaria*. Dicho esto, como hipótesis secundaria para explicar lo que motiva esta acción de los legisladores, proponemos que son principalmente la afiliación partidaria y la coyuntura del juego político interno las que determinan los resultados de las deliberaciones sobre los acuerdos internacionales (H2a). Por tanto, la aprobación y ratificación de un acto internacional estaría sujeta a las relaciones e intereses que se practiquen en el juego doméstico.

Por el contrario, considerando que la literatura apunta al clivaje gobierno-oposición como la principal explicación, ni la ideología (H2b) ni el Estado¹, representado por el parlamentario (H2c), explicarían el comportamiento de ese voto. Así, estas dos subhipótesis buscan comprobar que esas variables no son determinantes del comportamiento parlamentario en política exterior.

Para comprender el comportamiento de los parlamentarios a la hora de votar ese protocolo, operacionalizamos las variables que orientan sus decisiones en los procedimientos relacionados con el análisis de acuerdos internacionales, a través de tres indicadores: votaciones, discursos y trámites parlamentarios. Para eso fue necesario observar la estructura de deliberación de los actos internacionales, que pasa centralmente por el Congreso.

Por razones metodológicas y espaciales, si bien la política exterior se considera más amplia que los textos formalmente firmados y sometidos a deliberación, el análisis enfatiza los actos internacionales que se firman y remiten al Legislativo, permitiendo una verificación más precisa de las acciones parlamentarias. Como señala Diniz (2012), los actos internacionales son instrumentos para la

realización de la política exterior, al igual que otros mecanismos legislativos lo hacen con otras políticas públicas. Por tanto, son propuestas que buscan ser aprobadas u obstaculizadas por diferentes actores políticos, con múltiples intereses.

Trámites en el Congreso sobre la incorporación de Venezuela

Dentro del Congreso Nacional, observamos dos niveles de análisis juntos: los congresistas y los partidos políticos. La elección por el individuo y el grupo se debe a que los partidos son la unidad de agregación de los parlamentarios, coordinando su comportamiento en la esfera pública (Saalfeld y Strøm, 2014). En otras palabras, en una perspectiva racional, las decisiones están guiadas por la organización del partido. Sin embargo, el empirismo demuestra que hubo excepciones, lo que indica la necesidad de un análisis, también a nivel individual, para detectar variables que intervinieron en la deliberación sobre el Protocolo de Adhesión.

Si bien el método empleado no se centra principalmente en el análisis del discurso, algunos elementos se utilizan para categorizar los discursos de diputados y senadores como datos empíricos, sumados a las votaciones.

Teniendo en cuenta que los debates son prácticas habituales en las

1 Los estados en Brasil equivalen a las regiones en Chile.

sesiones legislativas, tanto en comisiones como en plenarias, los congresistas tienen la oportunidad de argumentar públicamente, a favor o en contra, sobre el proyecto en discusión. Además, se observó que la duración de los discursos puede ser un instrumento para acelerar o ralentizar el proceso (Koger, 2010). En otras palabras, el tiempo y los procedimientos administrativos se utilizan según los intereses. Un ejemplo es: si el presidente de la sesión restringe el tiempo para los discursos o deja que cada parlamentario hable libremente, creando la necesidad de realizar más sesiones y que la votación se posponga para otra fecha.

De acuerdo con las hipótesis trabajadas en este artículo, asumimos que el uso de esta lógica de postergar discusiones está relacionado con la politización del tema. Si el tema a analizar tiene el potencial de atraer la atención del público, habría un estímulo para abordarlo con menor rapidez y los debates tienden a ser menos técnicos, vinculados a cuestiones políticas internas e intereses a corto plazo (incluidos los votantes).

Al analizar el conjunto de discursos de los parlamentarios, nos damos cuenta de que gran parte del contenido no trata exactamente del Mercosur y el regionalismo, sino que

aborda las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, y también la política interior y exterior venezolana. Así, a pesar de ser un tema regional, el Legislativo mantiene un enfoque de impacto nacional, utilizando elementos externos en Sudamérica, Venezuela y/o el sistema internacional, cuando es necesario, para justificar su argumento.

Resumiendo los argumentos presentados por los parlamentarios, podemos reunirlos en tres grandes grupos de temas: económicos, políticos y técnico-legales. Sin duda, están relacionados entre sí y todos tienen motivaciones políticas, pero algunos parlamentarios intentaron imprimir una marca más técnica y/o manifestar un interés más específico, lo que nos lleva a dividirlos de esta manera para analizar mejor las preferencias del Congreso cuando decide sobre política internacional en el caso señalado. Los elementos más presentes versaron sobre las ventajas comerciales para Brasil—tratando la economía en su conjunto—derivadas del ingreso venezolano y la política de Hugo Chávez, siendo evidente en los discursos a favor y en contra, pero con distintas interpretaciones.

En las dos cámaras, en general, los principales partidos de oposición

fueron el DEM² y el PSDB, mientras que los principales partidos de la base aliada fueron el PT y el PMDB. Así, reiteramos las tres variables explicativas del comportamiento parlamentario: pertenencia a partidos (gobierno u oposición); indicar qué estado representaba, e ideología política. En las dos subsecciones siguientes nos dedicamos a analizar empíricamente cómo se ha desarrollado la deliberación.

Tramitación en la Cámara de Diputados

Siguiendo el orden cronológico, en esta sección revisamos los procesos de votación en las instancias de la Cámara.

Autorizar la incorporación de un acto internacional al ordenamiento jurídico interno pasa por varias etapas deliberativas, que se convierten

en puntos de posible veto. En el caso estudiado, los avalúos por comisiones y plenarios fueron por la aprobación, pero incluyeron manifestaciones contrarias y diferentes patrones de actuación de los partidos.

El seguimiento de los episodios de autorización del Protocolo demuestra el rol del Congreso y permite verificar similitudes y diferencias entre comisiones y plenos, así como entre Cámara y Senado. Aplicando el método de *process tracing*, nos enfocamos en los comportamientos demostrados en las votaciones que se realizaron en la Cámara, que se realizaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN), la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) y el Pleno de la Cámara de Diputados. El asunto estuvo en la Cámara Baja entre febrero de 2007 y diciembre de 2008.

2 Los partidos políticos brasileños discutidos en este artículo son: DEM (Demócratas), PCdoB (Partido Comunista de Brasil), PDT (Partido Laborista Democrático), PHS (Partido Humanista de Solidaridad), PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), PMN (Partido de Movilización Nacional), PP (Partido Popular), PPS (Partido Socialista Popular), PR (Partido de la República), PRB (Partido Republicano Brasileño), PSB (Partido Socialista Brasileño), PSC (Partido Social Cristiano), PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña), PSOL (Partido Socialismo y Libertad), PT (Partido de los Trabajadores), PTB (Partido Laborista Brasileño), PTC (Partido Laborista Cristiano) y PV (Partido Verde).

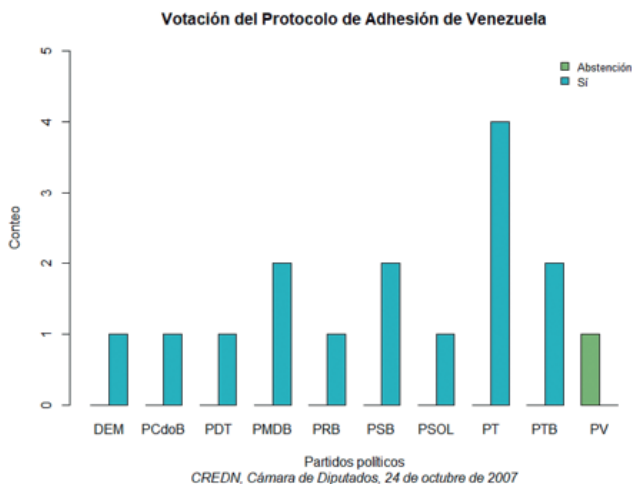
Además, debemos señalar que, si bien el Protocolo de Caracas fue firmado el 4 de julio de 2006, no fue enviado al Congreso hasta el 22 de febrero de 2007, es decir, más de 7 meses después. El envío al Legislativo es responsabilidad del Ejecutivo y no existe un plazo específico para realizarlo. Sin embargo, interpretamos que la Presidencia pudo no haberlo enviado intencionalmente, porque esperaba la definición de la composición político-partidaria a nivel federal y evitó el desgaste político que

podría generar el manejo de Venezuela en el Mercosur. Esto se debe a que 2006 fue un año electoral, que terminó por reelegir al Presidente Lula para un segundo gobierno y renovar los mandatos en la Cámara de Diputados y 1/3 del Senado, garantizando una mayoría en ambas cámaras. De esta forma, el gobierno pudo tener más confianza en el escenario que enfrentaría para aprobar el asunto.

En la primera instancia de deliberación, CREDN, parlamentarios

de la DEM y PSDB se declararon en obstrucción, tratando de evitar tener quórum para la votación. Sin embargo, esta estrategia no tuvo éxito y la decisión de CREDN estuvo marcada por un amplio voto favorable, con 15 sufragios para su aprobación y 1 abstención (Gráfico 1). Esto se debió al alegato de desacuerdo con los procedimientos del regimiento realizados por el presidente de CREDN. Sin embargo, la manifestación no impidió que se alcanzara el quórum y la sesión terminó con una votación.

Gráfico 1: Votación en la CREDN



Fuente: Elaboración propia, con base en Cámara dos Deputados (2007b)

Así, nos dimos cuenta que la mayoría seguía el apoyo del partido al gobierno en CREDN, a pesar de tener diferentes posiciones ideológicas, como es el caso del PCdoB y el PRB, por ejemplo. Además, los votos

favorables provinieron de los estados de todas las regiones brasileñas, con excepción del Centro-Oeste. Sin embargo, durante la deliberación, la Comisión ha recibido una miríada de

declaraciones por la incorporación venezolana que demuestran el apoyo de asociaciones empresariales y de gobernadores a la ampliación del bloque. Dicho esto, se nota que hubo una presión subnacional para que los parlamentarios aprobasen el Protocolo. Empero, en las etapas siguientes analizamos si eso ha sido un factor decisivo para sus votos o si otras variables fueron más importantes.

En cuanto a los votos de la oposición, el PSOL (de izquierda) es consistente con su programa, al votar a favor de la integración latinoamericana a través de la expansión del Mercosur y Venezuela, presidida por Chávez. Por otro lado, el voto de Francisco Rodrigues (DEM/RR), separado de la obstrucción que colocó su partido, puede asociarse a la unidad federativa que representó el diputado Roraima, y que tiene una importante relación con Venezuela. Así, en la fase de la CREDN, la oposición intentó vaciar la sesión, pero esta decisión contribuyó a la rápida aprobación de esta comisión, sin votos en contra. Así, en las siguientes ocasiones cambiaron la estrategia para alargar los debates y posponer la votación. En todos estos casos fue posible observar cómo los actores utilizaron los instrumentos institucionales disponibles para incidir en el resultado del tratamiento legislativo y, en consecuencia, las relaciones internacionales.

En todos los análisis realizados en este artículo, indicamos los votos de los parlamentarios presentes. Se puede apreciar en esta primera comisión que la oposición buscó bloquear la votación por falta de quórum, pero no lo logró, precisamente por ser minoría. En este sentido, a pesar de no poder ganar los votos, buscó otros mecanismos de bloqueo y dio a conocer su proyecto de política exterior.

Respecto de los debates, los temas económicos presentaron divergencias entre los diputados sobre qué ganancias tendría Brasil con Venezuela en el Mercosur. De manera sintética, para quienes fueron favorables, el incremento de las relaciones comerciales en años anteriores podría apalancarse y contribuiría especialmente a los estados del Norte y Nordeste. Para los legisladores opuestos, si el intercambio comercial resultara positivo fuera del Mercosur, la adhesión no sería necesaria para mantener ese flujo. Además, señalaron que Venezuela tendría poder de veto y eso podría entorpecer las negociaciones extrarregionales en el Mercosur, especialmente con la Unión Europea. Finalmente, los opositores destacaron el apoyo venezolano a la nacionalización de Petrobras en Bolivia, afectando los intereses brasileños en la región, amenazando incluso la consolidación del papel de Brasil en América del Sur.

Cabe señalar que, en la primera década del siglo XXI, Brasilia buscó proyectarse en la región, como plan para su inserción internacional (Arce y Silva, 2012; Teixeira, 2011).

Como ejemplo, el discurso del diputado Aldo Rebelo (PCdoB) apunta que:

Si queremos discutir seriamente el ingreso de Venezuela al Mercosur, necesitamos llamar aquí a los Gobernadores de Roraima, Pernambuco, Ceará, Amazonas, Amapá, Gobernadores de la Región Norte de Brasil, para quienes el Mercosur no tiene sentido, porque nadie concibe una relación comercial entre el estado de Roraima, por ejemplo, y Argentina, Paraguay o Uruguay, por causa de la distancia (Deputados, 2007a).

En este sentido, se esperaba que la aproximación y las facilidades comerciales que brinda el Mercosur, generen ganancias comerciales para los estados geográficamente cercanos a Venezuela.

Ya los temas políticos enfatizaron el gobierno de Chávez y la efectividad de la democracia en Venezuela. A pesar de las manifestaciones favorables, la mayoría de los situacionistas y opositores cuestionaron el

comportamiento del Presidente venezolano. Sin embargo, lo que diferencia a ambos grupos es si consideraron esto como un impedimento para la aprobación de su ingreso al Mercosur. Para los favorables, el Estado y el gobierno eran diferentes, lo que permitiría considerar la adhesión en el largo plazo, mientras que el gobierno de Chávez sería temporal. Además, existiría la posibilidad de garantizar la democracia en Venezuela a través de la institucionalidad del Mercosur. Para los opositores, la conducta del gobierno chavista violó la cláusula democrática, no permitiéndole ingresar al bloque. En este sentido, como señala Briceño Ruiz:

Incluso Venezuela es un país que, en general, se considera un potencial social en los sectores político y productivo del Mercosur. Existen dudas y pocas veces duras críticas sobre el gobierno de Hugo Chávez. Nunca se reconoce la legitimidad democrática de origen, se objeta su ejercicio del poder (Briceño Ruiz, 2009: 9).

Luego, el Protocolo fue enviado a la CCJC, a cargo del relator, el diputado Paulo Maluf (PP/SP). En este, contaba con 44 votos a favor (72,13%) y 17 en contra (27,87%), al 21 de noviembre de 2007, como se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Votación en la CCJC



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2007c).

Al analizar la votación nominal en el pleno de la Cámara de Diputados, podemos observar los estándares con una muestra más amplia de parlamentarios y partidos que no participaron en comisiones temáticas. Además, fue el último paso del proceso ante la Cámara, antes de pasar al Senado, es decir, la última acción en la que los diputados federales pudieron intervenir directamente para la aprobación o rechazo de la incorporación venezolana.

Entre noviembre y diciembre de 2007, el Protocolo de Adhesión entró en el orden del día del Plenario once veces, pero no se debatió porque otros puntos ocuparon las sesiones. Tras un año de archivado, se votó en sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 2008 (Deputados, 2008), última jornada legislativa y bajo la presidencia de Arlindo Chinaglia (PT/SP). Este período es significativo porque representa cómo la decisión

sobre política internacional puede ser un instrumento de negociación con el gobierno, mezclándolo con el juego político interno y utilizando los procedimientos institucionales para llevar a cabo esta estrategia. De esta manera, el Congreso utilizó sus poderes en el ámbito internacional, pero junto con un interés interno. Para Santos y Vilarouca (2011), el período de postergación señala la incertidumbre de la situación en cuanto a la garantía de aprobación.

La votación de 2008 se debió a un acuerdo entre los diputados para que se deliberara el Protocolo de Caracas y el nombramiento de José Jorge³ para ocupar el cargo de Ministro del

³ José Jorge (DEM/PE) fue diputado federal por 4 mandatos (1983-1999), senador (1999-2007), ministro de Minas y Energía de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) y candidato a vicepresidente de Geraldo Alckmin (PSDB/SP), en las elecciones de 2006.

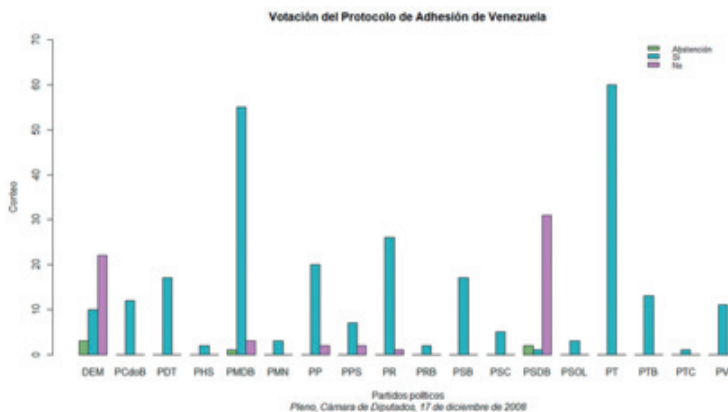
Tribunal Federal de Cuentas (TCU). A pesar del acuerdo entre el gobierno y la DEM, el PSDB fue “el principal obstáculo, impidiendo, en un principio, el uso de procedimientos procesales más rápidos” (Santos y Vilarouca, 2011: 59).

En este contexto, se puede entender que una de las razones por las que parte de la bancada de la DEM votó a favor de Venezuela fue el cumplimiento del acuerdo que favoreció a la esta con el cargo en TCU. El acercamiento de un tema internacional a los intereses políticos internos se revela en este episodio: un gobierno catalogado de centroizquierda y defensor del regionalismo sudamericano a través de la inclusión política de un país que se convirtió en símbolo de la izquierda en la región, obtuvo su aprobación al llegar a un acuerdo

con la oposición de derecha para dar un alto cargo al político que había sido candidato a vicepresidente en la fórmula contraria a Lula, derrotada en la segunda vuelta en las elecciones anteriores.

Como se observa en el Gráfico 3, a pesar de que la Cámara estaba compuesta por 513 diputados, en la sesión del 17 de diciembre de 2008 solo estuvieron presentes 333 diputados federales, aproximadamente el 65% del total. El resultado final fue de 265 votos a favor (79,8% de los votantes y 51,66% de la legislatura), 61 votos en contra (18,4% y 11,89%) y 6 abstenciones (1,81% y 1,17%). Por tanto, hubo mayor margen a favor de la adhesión que en la CCJC, pero menor que en CREDN, en el que no hubo votos en contra.

Gráfico 3. Votación en el pleno de la Cámara



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2007c).

Los líderes de los partidos PCdoB, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB, PTC, PSC y PV, dieron pautas a sus escaños para votar a favor del Protocolo y fueron seguidos por 244 diputados, lo que caracteriza un comportamiento razonablemente homogéneo de los parlamentarios de base aliados al gobierno, aunque la coalición presenta ideologías heterogéneas. Una posible explicación para aquellos casos que divergieron de la orientación del gobierno es que son diputados federales centrados en su propia trayectoria y reputación en el partido y en el electorado y, por tanto, el activismo legislativo puede haber sido más interesante en su cálculo político que seguir la orientación de gobierno (Inácio, 2011).

Por otro lado, los partidos de oposición DEM y PSDB instruyeron a sus diputados a rechazar el Protocolo, pero ninguno mantuvo su bancada cohesionada en esta votación. En el caso del DEM, hubo 22 votos "No", 10 "Sí" y 3 abstenciones, totalizando el 37,14% de diputados que difirieron de la orientación partidaria. Por tanto, el DEM fue el partido que presentó mayor discrepancia entre sus integrantes en el pleno de la Cámara de Diputados, factor que puede explicarse por el interés en el nombramiento de José Jorge al TCU.

Identificamos que estos 8 diputados, a pesar del desacuerdo con su partido, votaron de acuerdo a la

mayoría de los congresistas de los estados que representaban, ubicados en las regiones Nordeste y Norte, lo que demuestra el elemento federativo como explicación. Finalmente, el PSOL tuvo su escaño cohesionado con 3 votos favorables. A pesar de ser un opositor, acompañó al gobierno en esta agenda, que se puede entender a la luz de la ideología del partido.

De esa manera, fue en el hemicycle de Diputados donde se percibió una mayor influencia de la variable federativa, es decir, si el estado que el legislador representa interfiere en su voto. Sobre todo el DEM demostró que los diputados más cercanos a Venezuela aprobaron la ampliación del Mercosur, independientemente de pertenecer a la oposición o ser de derecha. Pese a esto, ese fenómeno se restringió a una minoría, ya que no se detectó ese cambio de posiciones en otros legisladores.

Por tanto, de este caso se puede inferir que el origen federal del diputado no es el principal elemento determinante de la conducta parlamentaria, sino que es una variable que explica las excepciones al estándar, que es votar según la decisión del partido, tomada de acuerdo con la situación doméstica. Este elemento se suma a la oposición de los modelos de política exterior en la relación con América del Sur y el resto del mundo. Aunque diferentes, tienden a reflejar preocupaciones sobre opciones de

desarrollo económico que no se limitan al debate en el Congreso, sino que incluyen a otros sectores de la sociedad. Esta polarización de los diputados demuestra la implicación de los congresistas en el tema de política exterior y regionalismo, y la capacidad de utilizar sus funciones en la ejecución de la diplomacia parlamentaria.

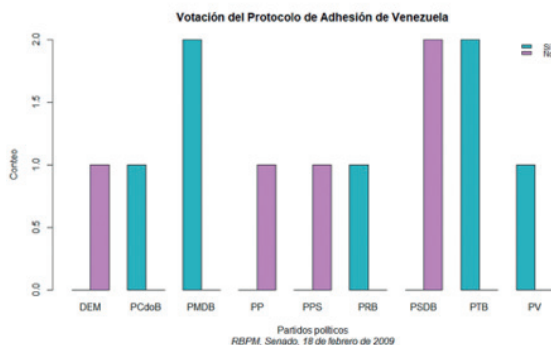
Tramitación en el Senado

Luego de la consideración de los diputados federales, el Protocolo fue enviado a la Cámara Alta. En el Senado, pasó por la Representación de Brasil en el Parlamento del Mercosur (RBPM), en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CRE) y en el Pleno, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009. Este último año también hubo elecciones para la presidencia del Senado. Los dos principales candidatos fueron Tião Viana (PT/AC) y José Sarney (PMDB/AP). Ganador de la elección

plenaria, el ex Presidente Sarney había señalado en su campaña que sería difícil para Venezuela ingresar al Mercosur en el Senado, como una forma de ganar votos de la oposición (Bragon, 2009). Este hecho reitera la importancia y polarización que tuvo el asunto en el escenario político.

El Protocolo fue procesado por primera vez por la Representación de Brasil en el Parlamento del Mercosur, una comisión mixta formada por senadores y diputados federales. En esta etapa, como en CREDN, hubo un informe del diputado federal, Dr. Rosinha (PT/PR) (Nacional, 2009). Como se observa en el Gráfico 4, la deliberación de la opinión favorable del Diputado Rosinha por este comité se produjo el 18 de febrero de 2009 y la agenda fue aprobada por un estrecho margen con 7 votos favorables (58,33%) y rechazada por 5 (41,67%), lo que permitió su derivación a CRE.

Gráfico 4. Votación en la RBPM



Fuente: Elaboración propia, con base en Senado Federal (2008)

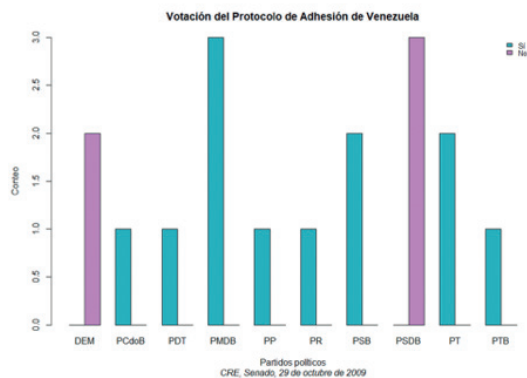
A pesar de contar con 18 miembros, en la sesión solo estuvieron presentes 12 parlamentarios –seis senadores y seis diputados– de nueve partidos. DEM, PP, PPS y PSDB votaron en contra y PCdoB, PMDB, PRB, PTB y PV a favor. Así, la muestra que nos da la representación en el Parlamento del Mercosur permite deducir que la formación de preferencias opera principalmente en la situación clave-oposición.

Remitido a la CRE, presidida por el senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG), el Protocolo tuvo como relator al senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). Así, hay un mayor protagonismo de la oposición en cargos destacados en el Senado, a diferencia de lo que sucedió en la Cámara de Diputados. Sin embargo, a pesar de la intervención de los senadores de la oposición a través de diversos procedimientos en las audiencias, se aprobó por 12

votos a favor (70,59%) y 5 en contra (29,41%). La apreciación del 29 de octubre de 2009 tuvo un alto grado de lealtad partidaria y división entre el bloque minoritario y los partidos alineados con el gobierno, como se muestra en el Gráfico 5.

Los votos contrarios vinieron de los 5 senadores del DEM y PSDB, mientras que los favorables fueron las posiciones de los legisladores de PCdoB, PR, PSB, PT, PMDB, PP, PDT y PTB, manteniendo la alianza entre la mayoría y los bloques de apoyo del gobierno. De esta forma, también es un episodio que evidencia las posiciones partidistas como resultado de la interacción entre situación y oposición, es decir, el proceso de toma de decisiones en política exterior, siguiendo cómo se votan las políticas públicas internas, con base en la estructura de poder interna.

Gráfico 5. Votación en la CRE



Fuente: Elaboración propia, con base en Senado Federal (2008)

En la CRE, podemos notar el tema económico en los debates de sucesivas sesiones. El situacionista senador Romero Jucá (PMDB) señaló que al realizar inversiones en el exterior, Brasil comenzaba a ganar el perfil de un país desarrollado:

El espacio para este proceso de transnacionalización de las empresas nacionales son, sobre todo, los países en desarrollo de altos ingresos, como Venezuela. Los otros mercados o no tienen ingresos suficientes o están saturados por la competencia de empresas transnacionales de otros países (Federal 2009b).

Tras ser remitido al Plenario, el Protocolo entró en el orden del día de la jornada, pero no fue discutido en varias sesiones, entre noviembre y diciembre de 2009.

Presidido por José Sarney (PMDB/AP), el 15 de diciembre se procedió a la votación del Protocolo, que constituye el último acto en el Congreso en relación a la apreciación de la adhesión de Venezuela al Mercosur (Federal, 2009). En la deliberación del Pleno del Senado estuvieron presentes 63 senadores, equivalentes al 77,78% del total de la Cámara Alta. El resultado final fue de 35 votos a favor (56,45% de los votantes y 43,21% de la legislatura) y 27 en contra (43,55% y 33,33%). Se observa que, con una composición

político-partidaria menos favorable al gobierno, se obtuvo la aprobación con un margen menor que en la Cámara Baja.

Los conflictos entre Chávez y el Senado brasileño⁴ sirvieron para reforzar la posición de sus opositores en el Congreso brasileño, quienes apostaron por establecer una espera indefinida para votar el Protocolo hasta el cambio en la política interna de Venezuela. Por tanto, hay una explícita desaprobación del Presidente Hugo Chávez y del proyecto político que simboliza, incluso en lo que respecta a su influencia en otros Estados de la región. Respecto del entonces Mandatario venezolano, el senador Eduardo Azeredo (PSDB) dijo en la sesión plenaria: “¿Pero debemos dar este voto de confianza, incluso con el Presidente Chávez faltándole el respeto al Senado brasileño?” (Federal, 2009: 66167). Tales declaraciones evidencian un rechazo al gobierno

4 A mediados de 2007, RCTV (medios privados y de oposición) no logró renovar su concesión por parte del gobierno de Chávez. El episodio fue debatido como una posible restricción a la libertad de prensa y fue criticado por los senadores brasileños. En respuesta, el Presidente venezolano acusó al Senado de reproducir los discursos de Washington, acusándolo de inmiscuirse en los asuntos internos de Venezuela. Poco después, Chávez fijó un plazo para que la legislatura brasileña aprobara la adhesión. Los opositoristas defendieron la soberanía del Congreso y que no siguieran órdenes de líderes extranjeros.

chavista que fue criticado por la oposición, quien recordó que los presidentes ejercen mandatos en términos específicos y que, en el largo plazo, la política en el país vecino podría cambiar.

Para la base aliada que criticaba a Chávez, el Mercosur era un medio para controlar a Venezuela. En su opinión, la institucionalidad del bloque ayudaría a limitar las posibles rupturas del orden democrático, incluida la posibilidad de un seguimiento directo de la Asamblea Nacional a través del Parlamento del Mercosur (Parlasur). En ese sentido, se afirmó que una eventual denegación de ingreso al Mercosur podría ser un elemento desestabilizador en la región.

Además, defensores del ingreso de ese país afirmaron que la incorporación al bloque sería un instrumento para evitar que Venezuela asumiera un rol regional, es decir, compitiera con intereses estratégicos de la diplomacia brasileña. Por tanto, es un contraargumento a la afirmación de que no estar de acuerdo con la política venezolana sería un motivo de rechazo en el Mercosur. Querían mostrar que, a pesar de apartarse del chavismo, esto no limitaría su incorporación al bloque. Además, servirían a los intereses del gobierno brasileño con proyección internacional (Barbosa, 2008; Briceño Ruiz, 2009), conteniendo los planes venezolanos para

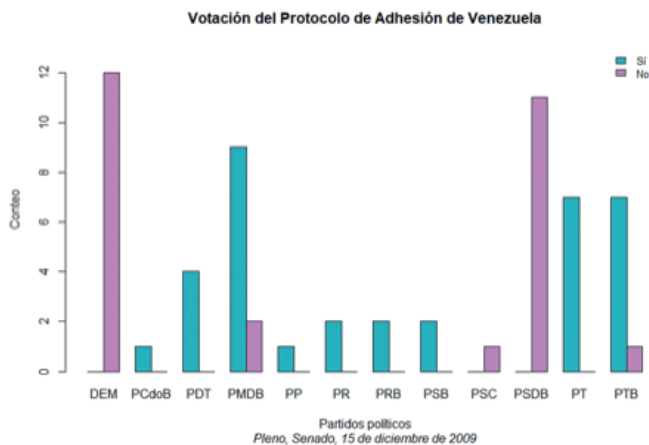
asumir una posición predominante en la región.

El conjunto de cuestiones técnicas trata sobre aspectos formales de la adhesión, discutiendo, por ejemplo, el cumplimiento o no por parte de Venezuela de los requisitos establecidos en el Protocolo, como la armonización de las reglas del Mercosur, motivo utilizado para la suspensión en 2016 (Arredondo y Godio, 2017). Sobre todo, la oposición utilizó estos argumentos para afirmar que no era viable en el momento de la aprobación del Protocolo. A continuación, demostraremos la influencia de estas variables en el comportamiento de los parlamentarios en la votación tanto en la Cámara como en el Senado.

Si bien los aspectos técnicos podrían justificar la imposibilidad de la adhesión de Venezuela al Mercosur, estos fueron descuidados en los argumentos parlamentarios, destacando los aspectos políticos que, a su vez, resultaron más apropiados para la politización del debate.

Cuando se verifican los votos, en el Gráfico 6, se puede observar que hubo mayor lealtad partidista en esta votación, con PCdoB, PDT, PP, PR, PRB, PSB y PT votando de manera cohesiva el “Sí” y DEM, PSC y PSDB votando el “No”.

Gráfico 6 – Votación en el Pleno del Senado



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2008)

Al comparar las deliberaciones en las sesiones plenarias de las dos cámaras, algunos casos merecen ser destacados. En primer lugar, el PMDB es el único partido que no tiene total cohesión en ninguno de los dos plenos, a pesar de que la mayoría estuvo a favor de la adhesión de Venezuela. De manera diferente, PCdoB, PDT, PRB, PSB y PT, mostraron el mismo comportamiento, es decir, unánime por “Sí”. PP y PR, en cambio, no tuvieron escaños disciplinados en la Cámara, pero sí los tuvieron en el Senado, a favor del ingreso venezolano. Por el contrario, el PTB, cohesionado en la Cámara, no fue disciplinado por todo su banco del Senado. El PSC tuvo diferentes posiciones en cada votación.

Además, los partidos que efectivamente se opusieron a todo el proceso, DEM y PSDB, mostraron mayorías a favor del “No” en la Cámara y alcanzaron la unanimidad en el Senado. En este escenario, el comportamiento del DEM es representativo, porque había sido el más dividido en la apreciación del Protocolo por parte de los diputados y alcanzó la cohesión total un año después.

Cabe señalar que PHS, PMN, PPS y PTC no tuvieron senadores en esta legislatura y, por lo tanto, no es posible compararlos. Además, los senadores del PSOL (José Nery, de Pará) y de PV (Marina Silva, de Acre) no estuvieron presentes en la sesión, lo que imposibilitó la comparación entre diputados federales y senadores de esos partidos.

Tabla 1 – Comparación de todas las votaciones

CÁMARA	SESIÓN	VOTOS "SÍ"	VOTOS "NO"	ABASTENCIÓN
DIPUTADOS	CREDN	93.50%	-	6.50%
	CCJC	72.13%	27.87%	-
	Pleno	79.80%	18.40%	1.81%
SENADO	RBPM	58.33%	41.67%	-
	CRE	70.59%	29.41%	-
	Pleno	56.45%	43.55%	-

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 1, al sistematizar los resultados de todas las votaciones, existen diferencias en el comportamiento de diputados y senadores. Primero, no hubo abstenciones en el Senado, dividiendo el colegiado entre lo favorable

y lo contrario. Y, sobre todo, es claro que a pesar de la aprobación, las diputadas en el Senado fueron más intensas. Tales diferencias ocurrieron por las distintas coyunturas, en las que el tema se volvió más publicitado y politizado.

CONSIDERACIONES FINALES

En vista de lo anterior, identificamos la politización como un mecanismo causal que guió la apreciación brasileña de la incorporación venezolana al Mercosur. El análisis del mecanismo, dentro de las condiciones contextuales indicadas, permite la generabilidad del estudio para casos funcionalmente equivalentes, contribuyendo al área de estudio (Beach y Pedersen, 2019). En otras palabras, es posible esperar que en otros temas con alta visibilidad mediática, los parlamentarios tiendan a comportarse de la misma manera.

Considerando el debate informacional apuntado anteriormente, notamos que el elemento “politización” es una variable importante para comprender los comportamientos parlamentarios. Otro elemento que debemos considerar es el “tamaño del grupo que está votando”: cuanto mayor, hay más posibilidad por parte del gobierno de estimular comportamientos indisciplinados de los parlamentarios en relación a su partido. Durante el proceso de tramitación del Protocolo de Adhesión de Venezuela en el Congreso de Brasil, verificamos

que en un primer momento este fue tranquilamente aprobado por la Comisión especializada. El problema surgió en la CCJC, cuando los partidos opositores votaron contra la adhesión. Aunque no consiguieron mayoría, esto permitió que los sectores de la oposición recurrieron a instrumentos de denuncia o rechazo, representados en nuestro caso de estudio por intentos de bloquear el avance del proceso, forzando al gobierno a adoptar estrategias de negociación y regateo con la oposición, que sufrió indisciplinas durante la votación en pleno. Finalmente, el resultado producido fue la aprobación del tratado en la Cámara de Diputados, dando cuenta del interés del gobierno.

Sin embargo, el trámite en el Senado tuvo una dinámica distinta, porque la oposición consiguió garantizar la disciplina parlamentaria contra la adhesión, incluso en las comisiones especializadas, como la RBPM y de relaciones exteriores. Podemos explicar ese comportamiento distinto por el elemento politización: la demora en la tramitación permitió consolidar mejor la postura de la oposición, como también aumentar en la opinión pública las dudas sobre la entrada de Venezuela, especialmente por causa de los conflictos políticos entre el Congreso y el Presidente Chávez. Aunque en el Senado la oposición se mantuvo disciplinada, el gobierno obtuvo mayoría para aprobar el Protocolo de Adhesión.

Por tanto, entre la firma del acta internacional y su aprobación, mapearos y desvelamos el mecanismo que apunta a una secuencia provocada, principal pero no exclusivamente, por la disputa partidista y la posición de los parlamentarios en el juego político interno (Tilly, 2001). Destacamos que en este proceso se dejaron fuera los aspectos estratégicos de la política exterior, así como los técnicos, priorizando intereses políticos que tienden a ser movilizados por intereses más inmediatos.

Para finalizar el artículo, reiteramos brevemente las preguntas por las que se condujo nuestra reflexión. Con el objeto de la aprobación brasileña del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, es claro que, además de la decisión de suscribir el acta por parte del Ejecutivo, hay otra etapa de la política exterior, su deliberación por parte del Legislativo. En el Congreso y en los partidos que lo componen, no hay necesariamente un interés convergente al del Ejecutivo. Si bien la propuesta del gobierno fue aprobada, esta aprobación no se produjo porque habría una subordinación del Legislativo a los intereses del Ejecutivo en el ámbito de la política exterior, sino porque el gobierno contaba con una base de apoyo suficiente para aprobar el ingreso de Venezuela, como se explicitó en el voto del Senado.

El comportamiento parlamentario brasileño en el caso de la aprobación

del Protocolo para el ingreso de Venezuela al Mercosur revela una percepción de que es función del Congreso influir en la conducción de la política exterior, incluyendo determinar qué países representan alianzas prioritarias y cuáles son amenazas para intereses brasileños. Dentro de los comportamientos identificados en este trabajo con *Diplomacia Parlamentaria*, señalamos que el rol del Legislativo no es definir las estrategias propuestas por el gobierno, sino incidir en su dirección, incluso buscando la acción directa.

En este sentido, no solo el ingreso de Venezuela al bloque ha sido objeto de intenso debate, sino que desde entonces ha habido una preocupación constante por parte del Parlamento brasileño por monitorear y contribuir a la plena restauración de la democracia en ese país. Además, nuestra conclusión es que el comportamiento de la mayoría de los legisladores se puede entender dentro de la clave explicativa de que la política exterior se vota como políticas internas, sin dejar de lado el panorama regional, ya que toman en cuenta que las situaciones de conflicto o crisis en los países vecinos plantean amenazas a los intereses brasileños.

Aún así, las hipótesis sobre el programa ideológico (H2b) y el origen federativo (H2c) serían explicaciones

marginales, pero complementarias, ante la relación de causalidad que da la interacción entre partido y gobierno. Es decir, ambos se confirman parcialmente en nuestra prueba, ya que explican casos específicos, excepciones a lo que se identificó como estándar. Sin embargo, el tamaño de la muestra utilizada en este artículo limita las posibilidades de inferir al respecto de esas hipótesis. Así, investigaciones adicionales pueden confirmar si esas dos variables no son decisivas para la mayoría de los parlamentarios.

Aunque el tópico de acercar el Norte brasileño a Venezuela y al Mercosur estuvo constantemente en los debates, los legisladores de esa región que votaron por la adhesión eran también del oficialismo. Así, nuestro análisis indica que el clivaje gobierno-oposición ha sido más determinante, pero eso no excluye un posible impacto conjunto de las variables.

En este sentido, entendemos que, además de los factores del sistema internacional, la actuación del Congreso en la aprobación de la política exterior también debe leerse a la luz de la situación interna, es decir, por la composición partidaria y la relación entre el Congreso y el Ejecutivo. Así se confirma la hipótesis H2a, ya que la mayoría de las observaciones podrían explicarse por esta variable.

BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Anatólio Medeiros; Silva, Marcos Antonio da. (2012). Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil? *Conjuntura Austral*, 3(12), 61–85. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.26393>
- Arredondo, R. y Godio, L. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 18, 101–144. <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>
- Barbosa, R. (2008). A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse Nacional*, Abril/Junho, 11–21.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Bragon, R. (2009). Trinchiera. *Folha de S. Paulo*. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2901200901.htm>
- Briceño Ruiz, J. (2009). El Ingreso de Venezuela Miembro Pleno del MERCOSUR: Las miradas de un proceso complejo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV(20), 1–30.
- Cofelice, A. & Stavridis, S. (2017). Mapping the Proliferation of Parliamentary Actors in the Mediterranean: Facilitating or Hindering Cooperation? *IAI Working Papers*, 17(21), 1–28. <https://doi.org/978-88-9368-049-3>
- Congresso Nacional (2009). Parecer nº4. Congresso Nacional.
- Deputados, Câmara dos. (2008). Ata da 327a Sessão. Câmara dos Deputados.
- Deputados, Câmara dos. (2007a). Audiência Pública na 1554/07. Câmara dos Deputados.
- Deputados, Câmara dos. (2007b). MSC 82/2007: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=342581&ord=1>
- Deputados, Câmara dos. (2007c). PDC 387/2007: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907&ord=1>
- Díaz, Damián Rodríguez (2014, October). El rol del poder legislativo en la política exterior: Un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Diniz, S. (2012). O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80),

- 169–184. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300010>
- Figueira, Ariane Roder (2010). Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. *Carta Internacional*, 5(1), 38–52.
- Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando (1999). Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1989). Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science*, 33(2), 459–490.
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1987). Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2), 287–335.
- Henehan, M.T. (2000). Conclusion: Theories and Research on Congressional Behavior on Foreign Policy. In *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective* (pp. 145–164). University of Michigan Press.
- Hiroi, T. & Rennó, L. (2018). Disentangling legislative duration in coalitional presidential systems. *The Journal of Legislative Studies*, 24(4), 475–498. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1540118>
- Inácio, Magna (2011). Engajamento parlamentar no Brasil. In T. Power y C. Zucco Jr. (Eds.), *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira* (p. 319). Editora UFMG.
- Koger, G. (2010). *A Theory of Obstruction*. In *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate* (pp. 15–36). University of Chicago Press.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.
- Lamounier, Bolivar. (1991). Parlamentarismo, Sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, 2(2), 9–25.
- Lima, Maria Regina Soares de. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265–303.
- Lopes, Dawisson Belém. (2011). A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 67–86.
- Mainwaring, S. (1991). Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, 23, 21–43.
- Martin, L. (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton University Press.
- Merle, M. (1978). Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 30(1), 80–94.
- Mesquita, Lucas Ribeiro. (2014). A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior. *Mural Internacional*, 5(1), 71–81. <https://doi.org/10.12957/rmi.2014.7205>

- Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe: Social purpose & State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Navalón, Raquel Alemañ & Stavridis, Stelios. (2018). El derecho a la autodeterminación de los pueblos en la protodiplomacia parlamentaria catalana: los casos palestino y saharauí. *Comillas Journal of International Relations*, 11, 51–70. <https://doi.org/https://doi.org/10.14422/cir.i11.y2018.004>
- Pereira, C. & Mueller, B. (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. *Revista de Ciências Sociais*, 15(43), 45–67.
- Pinheiro, L. & Milani, Ca. (2012). Conclusão. In L. Pinheiro y C. Milani (Eds.), *Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. FGV.
- Raunio, T. (2014). Legislatures and Foreign Policy. In S. Martin, T. Saalfeld, y K. W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0016>
- Saalfeld, T. & Strøm, K.W. (2014). Political Parties and Legislators. In S. Martin, T. Saalfeld, y K.W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 371–398). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0022>
- Sánchez, L.E. (2010). El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Santos, F. & Vilarouca, M. (2011). A adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Brasileiro. In J. P. S. L. Vianna, P. M. C. de Vasconcellos, y V. V. R. Miguel (Eds.), *Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas* (pp. 44–81). Editora da Universidade Federal de Rondônia.
- Santos, F. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693–735. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>
- Senado Federal (2009a). Projeto de Decreto Legislativo no 430, LXIV.
- Senado Federal (2009b). Voto em separado. Senado Federal.
- Senado Federal (2008). PDL 430/2008: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>
- Stavridis, S. (2019). La diplomacia parlamentaria: el papel de los Parlamentos en el mundo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 187–206. <https://doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.07>

- Teixeira, Carlos Gustavo Poggio (2011). Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 189–211. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292011000200010>
- Tilly, Ch. (2001). Mechanisms in Political Processes. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 4, 21–41.